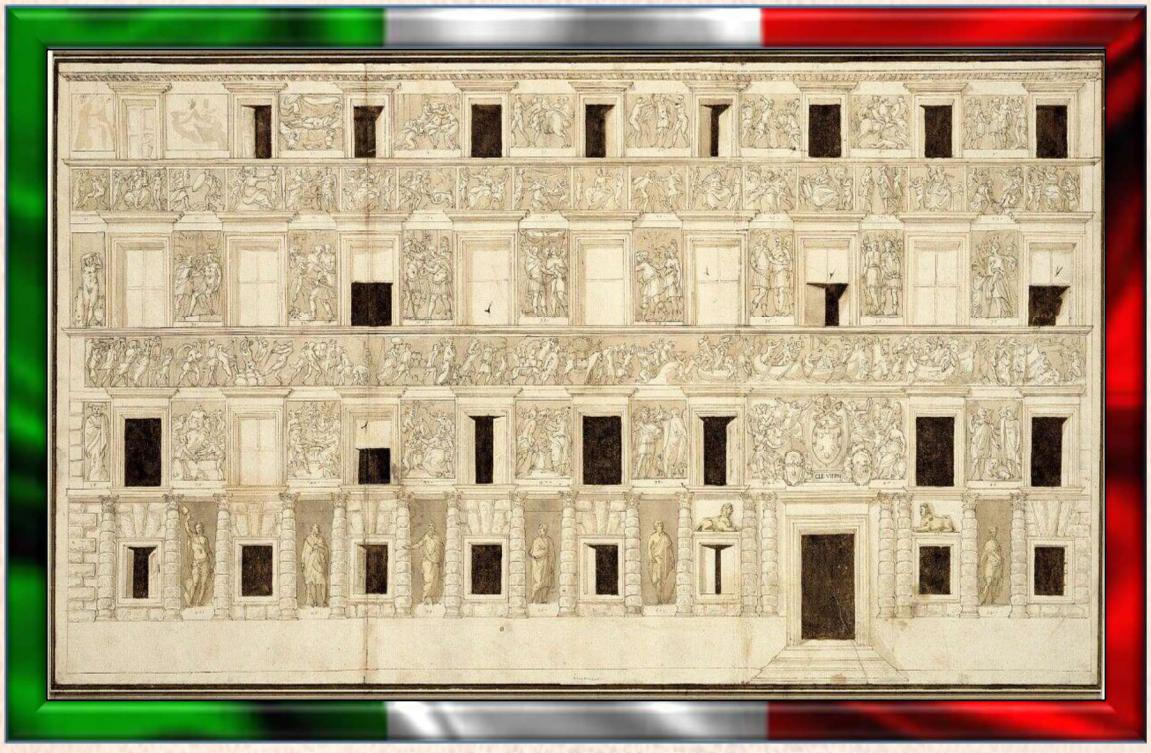
Rassegna della Giustizia Militare



a cura della

Procura Generale Militare presso la Suprema Corte di Cassazione

Palazzo Cesi

(in copertina)

Palazzo Cesi, di proprietà del Ministero della Difesa dal 1940, attualmente ospita il Consiglio della Magistratura Militare, la Procura Generale Militare presso la Corte Suprema di Cassazione, la Corte Militare di Appello, la Procura Generale Militare presso la Corte Militare di Appello ed il Tribunale Militare di Sorveglianza.

L'edificio, che conserva il nome della nobile famiglia umbro-romana, alla quale si deve la sua costruzione ed il suo mantenimento per oltre due secoli, fu la prima sede dell'Accademia dei Lincei, fondata il 17 agosto 1603 da Federico Cesi, secondo Duca d'Acquasparta.

Disegno riproducente l'incisione di
Pietro Santo Bartoli (1635 – 1700)

Proprietario ed Editore

MINISTERO DELLA DIFESA

Periodico della Procura Generale Militare presso la Corte Suprema di Cassazione

Direttore Responsabile
Dott. Maurizio Block

Caporedattore
Tenente Colonnello Commissario (A.M.) Umberto Montuoro

Redazione
Avvocato Andrea Conti, Capitano (t. E.W. - E.I.) Saverio Setti; Maggiore (Commissario - E.I.) Pierpaolo Travaglione; Maresciallo Capo (CC) Giovanna Colangeli - Segreteria amministrativa e Curatore editoriale; Sergente Maggiore (E.I.) Gino Placidi – Content manager e IT Consulting

Amministrazione:
Via degli Acquasparta 2 - 00186 Roma

Indirizzo e-mail: rassegnagiustiziamilitare@gm.difesa.it
Indirizzo web: http://www.difesa.it/Giustizia_Militare/rassegna/Pagine/default.aspx

Recapiti telefonici: 06.47355026 – 06.47355062 - 06.47353762

ISP: www.difesa.it - Comando C4 Difesa

ISSN: 0391-2787

Gli articoli pubblicati rispecchiano esclusivamente le idee personali dell'autore, il quale se ne assume direttamente la responsabilità e garantisce il rispetto della normativa vigente rispetto a testo e immagini

© Tutti i diritti riservati
Reg. Trib. Civile di Roma n. 16019, del 9 agosto 1975

Copertina e veste grafica: Luogotenente (AM) Antonio Matteis

Rassegna della Giustizia Militare

Comitato scientifico

Paola	BALDUCCI
Andrea	BORRONI
Francesco	CALLARI
Ida	CARACCIOLO
Domenico	CARCANO
Paolo	FERRUA
Luigi Maria	FLAMINI
Susanna	FORTUNATO
Manlio	FRIGO
Francesca	GRAZIANI
Umberto	LEANZA
Marina	MANCINI
Sergio	MARCHISIO
Gian Maria	PICCINELLI
Massimo	PAPA
Antônio	PEREIRA DUARTE
Fausto	POCAR
Mauro	POLITI
Ranieri	RAZZANTE
Pierpaolo	RIVELLO
Natalino	RONZITTI
Antonio	SCAGLIONE
Deborah	SCOLART
Ludwig	VAN DER VEKEN
Giovanni Paolo	VOENA

Comitato di revisione

Paolo	BENVENUTI
Samuel	BOLIS
Fabio	CAFFIO
Gaetano	CARLIZZI
Giovanni	CHIARINI
Lorenzo	DEL FEDERICO
Valeria	EBOLI
Iole	FARGNOLI
Alfonso	FURGIUELE
Clelia	IASEVOLI
Giulio	ILLUMINATI
Sebastiano	LA PISCOPIA
Carlotta	LATINI
Saverio	LAURETTA
Carlo	LONGOBARDO
Giuseppe	MAZZI
Giuseppe	MELIS
Domenico	NOTARO
Gianfranco	NUCERA
Gianluca	PASTORI
Mariateresa	POLI
Silvio	RIONDATO
Francesco	SALERNO
Fabrizio	SCARICI
Sergio	SEMINARA
Giovanni	SERGES
Giorgio	SPANGHER
Carmelo Elio	TAVILLA
Gioacchino	TORNATORE

Rubriche:

Documentazione e giurisprudenza dell'Unione Europea
Susanna FORTUNATO

Documentazione e giurisprudenza internazionale
Francesca GRAZIANI

Riferimenti bibliografici

NUMERO

1-2022

Indice

Autori – *Contributors* p. I
Riassunti – *Abstracts* p. III

Astensione e ricusazione del giudice nel sistema processuale penale
Flaminia De Luca p. 1

Riflessioni sull'attuale vigenza dell'art. 301, comma 4, c.p.m.p. e sui tempi di comunicazione della notizia di un reato militare
Fabrizio Gaverini p. 15

Potere sostitutivo in caso di inerzia: profili applicativi in ambito militare
Riccardo Giani p. 25

Il deposito telematico deli atti nel processo penale militare
Luca Nania p. 36

Documentazione e giurisprudenza dell'Unione Europea
a cura di *Susanna Fortunato*

La bussola strategica per la sicurezza e difesa definitivamente approvata dal Consiglio dell'Unione Europea
Susanna Fortunato p. 48

La Procura europea (EPPO) e la contaminazione tra sistemi legali come *Gamebreaker* in punto controllo giurisdizionale di atti ed omissioni del pubblico ministero
Jean Paul Pierini p. 50

NUMERO

1-2022

Documentazione e giurisprudenza internazionale
a cura di *Francesca Graziani*

Declaration of the Institute of International Law on Aggression in Ukraine
International Law Association (ILA) p. 87

Riferimenti bibliografici

Sicurezza sul lavoro
Donato Castronuovo, AA.DD. p. 89

Storia e geopolitica della crisi ucraina. Dalla Rus' di Kiev a oggi
Giorgio Cella p. 90

Profili di procedura penale europea
Massimo Ceresa-Gastaldo e Simone Lonati (a cura di) p. 91

Nuova introduzione allo studio del diritto inglese
Giovanni Criscuoli e Mario Serio p. 92

Diritto e pace nelle relazioni internazionali
Hans Kelsen p. 93

Cooperazione giudiziaria europea in materia penale
Antonella Marandola p. 94

***Cybercrime* e responsabilità da reato degli enti**
Andrea Monti (a cura di) p. 95

Alle fonti dell'etica
Tito Lucrezio Rizzo p. 96

Ritratti dei Presidenti della Repubblica italiana, 1946-2015
Tito Lucrezio Rizzo p. 98

Corte di Strasburgo e giustizia penale
Ubertis Giulio e Francesco Viganò p. 99

Autori - *Authors*

FLAMINIA DE LUCA, ha conseguito la laurea in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II, nell'anno accademico 2018/2019, con una tesi in Procedura Civile. Successivamente, ha svolto la pratica forense presso uno studio legale che si occupa di Diritto Civile e contemporaneamente ha conseguito, altresì, il Diploma di Specializzazione per le Professioni Legali presso l'Università degli Studi G. Marconi, indirizzo forense, con tesi in Diritto Penale, riguardante la tematica della corruzione funzionale e propria. Nel 2022, ha conseguito l'abilitazione alla professione di Avvocato presso la Corte d'Appello di Napoli. Attualmente collabora presso uno Studio Legale penale sito in Castellammare di Stabia, ed è membro della Commissione per le Pari Opportunità presso il Comune di Sorrento.

SUSANNA FORTUNATO, è associato di Diritto dell'Unione europea presso la Facoltà di Giurisprudenza di Cassino. Ha svolto e svolge tuttora attività di docenza sia presso la stessa Università di Cassino (Corso di laurea magistrale in giurisprudenza e docente incaricato per il Diritto dell'Unione europea nel corso di Economia aziendale nella sede di Frosinone), presso l'Università di Roma "LUMSA", sempre all'interno del corso di laurea in Giurisprudenza. È collaboratrice stabile della rivista "Il Foro italiano" e dal 1996 è coordinatrice della redazione della rivista "Il Diritto dell'Unione europea", diretta Antonio Tizzano.

FABRIZIO GAVERINI, Magistrato militare (Sostituto Procuratore Militare della Repubblica, Procura Militare della Repubblica presso il Tribunale Militare di Verona). Già Magistrato ordinario (Sostituto Procuratore della Repubblica, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo). Dottore di ricerca in diritto pubblico e tributario nella dimensione europea presso l'Università degli Studi di Bergamo. Cultore della materia Diritto Amministrativo II presso l'Università degli Studi di Brescia.

RICCARDO GIANI, Capitano del Ruolo normale in servizio nell'Esercito Italiano. Formatosi presso l'Accademia militare di Modena, ha conseguito la Laurea specialistica in "Scienze strategiche-politico organizzative" e quella magistrale in "Relazioni internazionali". Ha poi frequentato i *master* in "*Governance e Management* nella Pubblica Amministrazione" e in "Diritto amministrativo".

FRANCESCA GRAZIANI, è Professoressa di diritto internazionale presso la Seconda Università di Napoli con la "Cattedra Jean Monnet" della Facoltà di Scienze Politiche. È esperta giuridica presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale (Servizio Affari Legali, accordi diplomatici e internazionali) italiano. È docente di diritto internazionale e diritto dell'Unione Europea in varie scuole post-laurea, tra cui la SIOI di Roma.

LUCA NANIA, Magistrato militare presso il Tribunale militare di Sorveglianza, già Magistrato ordinario in servizio nel distretto di Catanzaro – sia come giudice civile sia come giudice penale - ove ha presieduto numerosi processi anche in materia di criminalità organizzata di tipo mafioso. Giudice tributario; in tale veste è tuttora in servizio presso la Commissione tributaria provinciale di Catanzaro. Dal 10 giugno 2021 è capo dell'Ufficio per i Servizi Informativi Automatizzati del Consiglio della Magistratura militare. È docente della Scuola superiore della Magistratura ed ha svolto attività di relatore e coordinatore di gruppi di

lavoro; è altresì autore di diverse note di dottrina ed ha collaborato alla redazione di trattati e manuali in materie giuridiche. Ha maturato diverse esperienze internazionali, alle quali ha partecipato anche quale rappresentante del Ministero della Giustizia.

JEAN PAUL PIERINI, Dottore in Giurisprudenza e Capitano di Vascello del Corpo di Commissariato della Marina Militare in servizio presso lo Stato Maggiore della Marina, Ufficio Generale Affari Legali, con l'incarico di Vice Capo Ufficio generale. È autore di oltre ottanta scritti su riviste italiane e straniere nelle materie del diritto e della procedura penale comparata e internazionale. Ha ricevuto nel 2016 il *Richard R. Baxter Prize* della *American Society of International law* e nel 2018 il Premio internazionale giuridico – scientifico G. Falcone – P. Borsellino - sezione dottrina per una monografia sulla repressione della corruzione passiva del pubblico ufficiale straniero. Nel 2021 ha pubblicato una monografia sui rapporto tra revisione della sentenze e applicazione della pena a richiesta delle parti in prospettiva comparata.

Riassunti – *Abstract*

FLAMINIA DE LUCA, Astensione e ricusazione del giudice nel sistema processuale penale.

L'articolo tratta i casi di incompatibilità, astensione e ricusazione del giudice in ambito penalistico.
Il giudice deve essere imparziale e non devono sussistere cause di incompatibilità (per ragioni di parentela, interesse nel procedimento, grave inimicizia etc., o a causa di atti compiuti nel procedimento): qualora esse si presentino e il giudice non si astiene volontariamente, queste costituiscono motivo di ricusazione.
Incompatibilità, astensione e ricusazione del giudice sono disciplinate dagli articoli da 34 a 44 del codice di procedura penale.
L'articolo, inoltre, affronta la disamina dei rapporti tra diritto penale e civile, evidenziando gli elementi di contiguità tra le due materie e dando atto dei tentativi di applicazione analogica.
Da ultimo, tratta brevemente dell'art. 6 della CEDU.

Parole chiave: incompatibilità, astensione, ricusazione del giudice.

Abstention and Refusal of the Judge in the Criminal Trial System.

The article deals with the cases of incompatibility, abstention and recusal of the judge in criminal law.
The judge must be impartial and there must be no causes of incompatibility (for reason of kinship, interest in the procedure, serious enmity etc., or because of acts performed in the procedure): if they arise and the judge doesn't abstain voluntarily, these constitute grounds for recusal.
Incompatibility, abstention and recusal of the judge are governed by articles 34 to 44 of the criminal procedure code.
The article, also, addresses the examination of the relationship between criminal and civil law, highlighting the elements of contiguity between the two matters and noting the attempts of analogical application.
Finally, it briefly discusses art. 6 CEDU.

Keywords: Incompatibility, Abstention, Recusal, Jugde.

FABRIZIO GAVERINI, Riflessioni sull'attuale vigenza dell'art. 301, comma 4, c.p.m.p. e sui tempi di comunicazione della notizia di un reato militare.

Il contributo si propone di affrontare il tema del rapporto tra art. 301, comma 4, c.p.m.p. e art. 347 c.p.p., onde stabilire se il primo debba ritenersi ancora vigente oppure se possa considerarsi abrogato dalla norma sopravvenuta. Nell'analisi della normativa ritenuta oggi applicabile, si pone altresì l'accento sui tempi imposti dal legislatore per la comunicazione di una notizia di reato (militare) e sui presupposti in presenza dei quali la comunicazione deve essere effettuata.

Parole chiave: Comunicazione della notizia di reato, codice di procedura penale, codice penale militare di pace, omessa denuncia di reato, successione di leggi nel tempo.

Reflections on the Current Validity of Art. 301, Paragraph 4, c.p.m.p. And on the Times of Communication of the Reporting of a Military Crime.

The paper concerns the relationship between art. 301, paragraph 4, c.p.m.p. and art. 347 c.p.p., in order to establish whether the former should still be considered in force or whether it can be considered abrogated by the supervening provision. In the analysis of the legislation considered applicable today, the emphasis is also placed on the times imposed by the legislator for the communication of a report of a crime (military) and on the conditions under which the communication must be made.

Keywords: Communication of the Crime Report, Code of Criminal Procedure, Peace Military Criminal Code, Failure to Report a Crime, Sequence of laws over Time.

RICCARDO GIANI, Potere sostitutivo in caso di inerzia: profili applicativi in ambito militare.

Il titolare del potere sostitutivo in caso di inerzia *ex* art. 2, comma *bis*, l. 241/1990, è un istituto che costituisce un importante possibile rimedio a disposizione degli amministrati avverso l'eventuale inerzia della Pubblica Amministrazione. Malgrado ciò, tale istituto trova tutt'ora un'esigua applicazione nella realtà operativa, nonostante peraltro abbia oggi compiuto dieci anni dal suo ingresso nell'ordito ordinamentale amministrativo. Ancor più raro poi è il suo utilizzo in ambito militare, realtà pubblicistica e pertanto fortemente procedimentalizzata, in cui vigono diversi profili derogatori alle tipiche strutture e garanzie dei procedimenti amministrativi *in generis*. Col presente saggio, attraverso l'osservazione del rapporto operativo tra l. 241/1990 e ordinamento militare, ci si propone di comprendere l'applicabilità del potere sostitutivo declinata secondo il paradigma normativo militare, scorgendone quindi le peculiarità e i limiti – non invalicabili – da esso fissati.

Parole chiave: Pubblica Amministrazione, ordinamento militare, procedimento amministrativo, potere sostitutivo, inerzia della PA.

The Power Replacement in Case of Inertia: Applications Profiles in Military Field.

The holder of power replacement in case of inertia pursuant to art. 2, paragraph 2a, l. 241/1990, is an establishment that constitutes an important remedy available to the administrators against the eventual inertia of the Public Administration. Despite this, establishment concerned is still poorly applied in operational reality, even though it has now turned 10 years since its entry into the legal order. Even more rare, then, it is its use in the military field, that we know to be totally under public law; in that contest, there are different profiles derogate from the typical structures and guarantees of the normal administrative processes. This test, through observation of the operational relationship between l. 241/1990 and military order, it is proposed to understand the applicability of the power of replacement declined according to the military order, recognizing the peculiarities and limitations – not impassable -laid down by it.

Keywords: Public Administration, military system, Administrative procedure, power of replacement, administration's inertia.

LUCA NANIA, Il deposito telematico deli atti nel processo penale militare.

Il lavoro muove dall'analisi della normativa applicabile al deposito telematico degli atti nel processo penale militare, evidenziandone le differenze rispetto alla disciplina prevista per il processo penale ordinario. Analizza altresì le conseguenze derivanti dal mancato rispetto di tale normativa, richiamando la giurisprudenza di legittimità e costituzionale al riguardo applicabile.

Parole chiave: deposito telematico, posta elettronica certificata (pec), firma digitale, collegamento da remoto, spese processuali.

The Electronic Filing of Documents in the Military Criminal Trial.

The work starts from the analysis of the legislation applicable to the electronic filing of documents in the military criminal trial, highlighting the differences respect to the rules provided for the ordinary criminal trial. It also analyzes the consequences deriving from non-compliance with this legislation, recalling the legitimacy and constitutional jurisprudence applicable in this regard.

Keywords: electronic filing, certified e-mail (pec), digital signature, remote connection, process expenses.

JEAN PAUL PIERINI, L'EPPO e la contaminazione tra sistemi legali come *Gamebreaker* in punto controllo giurisdizionale di atti ed omissioni del pubblico ministero.

Lo studio fornisce una panoramica delle attribuzioni della Procura Europea istituita per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e dei principi generali del suo funzionamento secondo il Regolamento 2017/1939. A seguire sono analizzate le disposizioni nazionali di attuazione contenute nel d.lgs. n. 9 del 2021 e quindi quello che è il tema centrale dello studio: il meccanismo di riparto delle competenze di cui all'art. 42 del Regolamento quanto ai rimedi giurisdizionali avverso gli atti dell'EPPO destinati a produrre effetti nei confronti dei terzi nella fase delle indagini preliminari. Come è noto, in base a tale riparto, i rimedi giurisdizionali sono essenzialmente quelli stabiliti dalla legge processuale nazionale che individua forme ed organi competenti. Solo in situazioni eccezionali è dato accesso diretti per i ricorrenti non privilegiati al Tribunale dell'Unione europea ai sensi dell'art. 263 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Nello studio, le conseguenze del riparto di competenze sono state prima considerate per le eventuali riduzioni di tutela rispetto alla normativa processuale. Segue quindi una analisi in prospettiva dinamica del riparto, considerando l'ipotesi in cui lo stesso non resista nella sua interezza ad un sindacato di legittimità della Corte europea di giustizia ovvero che siano ritenute non compatibili con i trattati le limitazioni all'accesso al Tribunale ai sensi dell'art. 263 citato. Infine, lo studio considera, in una prospettiva critica, i necessari adattamenti dell'attuale normativa processuale all'esigenza di assicurare comunque un rimedio giurisdizionale avverso gli atti dell'EPPO che producono effetti nei confronti di terzi. Esigenza che comporterà un allontanamento da paradigmi consolidati, l'abbandono del principio di tassatività delle impugnazioni e avrà anche un effetto di *spillover* sui procedimenti domestici nei quali non interviene l'EPPO.

Parole chiave: Procura europea, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, impugnazioni, indagini preliminari, protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea, accesso ad un giudice.

The EPPO and the Contamination between Legal systems as Gamebreakers in Respect of Judicial Control of Acts and Omissions of the Public Prosecution.

The paper provides an overview of the European Public Prosecution Office (EPPO) established by the Regulation 2017/1939 as a body of the European Union and outlines the general principles underlying the its functioning. Subsequently the Italian provisions implementing the Regulation are examined and reviewed in order to deal with the mechanism established under art. 42 of the Regulation for the sharing of competencies in respect of the remedies and the judicial review of procedural acts of the EPPO that are adopted before the indictment and intended to produce legal effects vis-à-vis third parties (a category which includes the suspect, the victim, and other interested persons whose rights may be adversely affected by such acts). As known, such judicial review is essentially a competence of national courts and only exceptionally procedural acts may be challenges in front of the General court under article 263 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). The implications of the sharing of competencies between "European remedies" and "National remedies" is considered in its impact on the domestic criminal procedure in terms of losses of guarantees for the accused and the victim. Further in a "dynamic perspective", the paper considers the possibility that the sharing mechanism established in the Regulation could not resist a narrow scrutiny by the European court of justice and also the less disruptive possibility that the ECJ could consider restrictions to accesso to the General court not in compliance with the founding treaties. Finally the Paper argues that the impact of the establishment of the EPPO and that of Regulation 2017/1939 requires to consider the actual restrictions in terms of judicial review of procedural acts of the public prosecutor and reluctance by the jurisprudence to admit such review as no longer tenable. This will probably have also a spillover effect on domestic proceedings in which the EPPO does not intervene.

Keywords: European Public Prosecutor's Office, EU Fundamental Rights Charter, appeals, preliminary investigations, EU financial interests protection, access to a judge.

Astensione e ricusazione del giudice nel sistema processuale penale

Abstention and Refusal of the Judge in the Criminal Trial System

Flaminia De Luca

Sommario: 1. La disciplina codicistica. – 2. L'art. 34 c.p.p. – 3. Rapporti con le regole d'incompatibilità previste dal codice di procedura civile. – 4. L'art. 11 c.p.p. – 5. Le incompatibilità del giudice: di servizio, organica, funzionale. – 6. Le pronunce della Corte Costituzionale. – 7. L'articolo 6 CEDU.

1. La disciplina codicistica

La disciplina delle "*Incompatibilità, astensione e ricusazione del giudice*" nel codice di procedura penale è contenuta in 11 articoli del Libro I, Titolo I, Capo VII, dall'art. 34 all'art. 44: pur trattandosi di un quadro normativo molto dettagliato ed entrato in vigore in tempi ben più recenti (nell'anno 1989) rispetto al codice di procedura civile – che risale al 1942 e che condensa in soli 4 articoli l'intera disciplina della materia – tuttavia, questo, nelle disposizioni che qui interessano, è stato oggetto sia di alcune novelle, rese necessarie dalle modifiche di ordinamento giudiziario, come l'istituzione del giudice unico nell'anno 1999 (d.lgs.19 febbraio 1998, n. 51), sia, soprattutto, di una moltitudine di interventi del Giudice delle leggi che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di parte della originaria previsione legislativa, in particolare con decisioni concentratesi sull'art. 34 c.p.p. che detta i casi di "*Incompatibilità determinata da atti compiuti nel procedimento*" e che è la norma che maggiormente si rapporta al divieto di cui all'art. 51, n. 4 c.p.c..

Prima di soffermarci più diffusamente sull'aspetto concernente il rapporto tra queste due ultime norme, giova fare brevemente cenno al sistema processuale penale in materia, necessario per poter meglio comprendere i parametri attraverso i quali la Corte Costituzionale ha così frequentemente riconosciuto la sussistenza di situazioni lesive della "*terzietà*" del giudice penale.

Per quanto attiene alle cause contemplate dal dettato codicistico, le norme contenute nel Capo VII distinguono tra incompatibilità per ragioni di parentela, affinità o coniugio di cui si occupa l'art. 35 c.p.p. e l'incompatibilità determinata da atti compiuti nel procedimento, regolata dal già citato art. 34 c.p.p.

Meglio si chiarirà altrove[1] che l'esistenza di cause di incompatibilità non incide sulla capacità del giudice e, pertanto, non determina la nullità dell'eventuale provvedimento da questi adottato, costituendo, invece, esclusivamente motivo di astensione e di ricusazione, come di recente ribadito dalla Suprema Corte: più specificatamente, in ambito penale si è affermato che la violazione, da parte del giudice, del dovere di astensione non incide sulla di lui capacità, e, pertanto, non è causa di nullità generale e assoluta ai sensi dell'art. 178, comma 1, lett. a) c.p.p., dando essa luogo soltanto al diritto, per la parte, di ricusare il giudice non astenutosi, con conseguente eventuale nullità ai sensi dell'art. 42 c.p.p. dei soli atti compiuti dal giudice dopo l'accoglimento della ricusazione[2].

Oltre che nel codice di rito – specificamente in materia penale ove vige il disposto dell'art. 35 che prevede che «*Nello stesso procedimento non possono esercitare funzioni, anche separate o diverse, giudici che sono tra loro coniugi, parenti o affini fino al secondo grado*» – le cause di

[1] La normativa ordinamentale sarà trattata e riportata, *infra*, paragrafo 4.

[2] Così ha statuito Cass. Sez. I, n. 24919/2014 intervenuta in tema di sottoposizione a controllo e utilizzazione probatoria della corrispondenza epistolare affermando che questa non è soggetta alla disciplina delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni; principio che può considerarsi consolidato nella giurisprudenza di legittimità, cfr. Cass. Sez. I, n. 1831/1993.

incompatibilità sono in parte stabilite anche dalle leggi di ordinamento giudiziario, valide per tutti i giudici indipendentemente dalla materia trattata.

Innanzitutto, il giudice penale deve astenersi e può essere ricusato se si trova in taluna delle situazioni di incompatibilità; l'art. 39 c.p.p. espressamente disciplina l'ipotesi di concorso di astensione e di ricusazione prevedendo che «*la dichiarazione di ricusazione si considera come non proposta quando il giudice, anche successivamente ad essa, dichiara di astenersi e l'astensione è accolta*».

I motivi comuni ai due istituti della astensione e della ricusazione sono trattati dagli artt. 36 e 37 c.p.p. e sono costituiti da tutte quelle situazioni nelle quali, avendo legami con le parti o con l'oggetto del procedimento, può dubitarsi che il giudice manchi di terzietà.

Tali situazioni si realizzano quando il giudice:

- ha interesse nel procedimento o qualche parte privata o un difensore è debitore o creditore di lui, del coniuge o dei figli, o comunque in tutti quei casi in cui l'esito del procedimento possa procurargli un vantaggio economico o morale;
- è tutore, procuratore o datore di lavoro di una delle parti private in causa o se il difensore, curatore o procuratore di una di dette parti è prossimo congiunto di lui o del coniuge;
- ha dato consigli o ha manifestato il proprio parere sull'oggetto del procedimento fuori dell'esercizio delle sue funzioni giudiziarie;
- vi è inimicizia grave fra lui o un suo prossimo congiunto e una delle parti private;
- qualcuno dei prossimi congiunti di lui o del coniuge è offeso o danneggiato dal reato;
- un prossimo congiunto di lui o del coniuge svolge o ha svolto funzioni di pubblico ministero nel caso.

Il codice di procedura penale dopo aver fatto un minuzioso elenco dei motivi in cui sussiste l'obbligo per il giudice di astenersi, allarga poi tale vincolo giuridico ad una clausola aperta, prevista dall'art. 36 lett. h), costituita dalle "*gravi ragioni di convenienza*", disposizione di chiusura "ricalcata" sul modello della corrispondente norma civilistica di cui all'ultimo comma dell'art. 51 c.p.c. e che dovrebbe ricomprendere tutte quelle situazioni che possono incidere sulla libertà di determinazione del giudice.

La dichiarazione di astensione è valutata dal presidente dell'organo giudicante al quale appartiene il giudice che la presenta e che decide «*senza formalità di procedura*»; pur se la disciplina dei due istituti, come detto, è strettamente connessa essendo comuni i motivi, tuttavia, dal punto di vista procedimentale la dichiarazione di astensione e quella di ricusazione seguono *iter* diversi, giacché se, come detto, per l'astensione è prevista una procedura semplificata per la decisione, per la ricusazione la procedura (artt. 40 e 41) tende ad accentuarne il "*carattere giurisdizionale di tipo incidentale*", escludendosi un'automatica sospensione dell'attività processuale alla semplice presentazione dell'istanza, nonché ad assicurare con criteri oggettivi l'individuazione del giudice che sostituisce quello ricusato.

Nuovamente accomunate, però, astensione e ricusazione tornano ad essere nel disposto degli artt. art. 42 e 43 c.p.p.: il primo prevede che «*se la dichiarazione di astensione o di ricusazione è accolta, il giudice non può compiere alcun atto del procedimento*», dovendo, altresì, il provvedimento che accoglie la dichiarazione di astensione o di ricusazione dichiarare «*se e in quale parte gli atti compiuti precedentemente dal giudice astenutosi o ricusato conservano efficacia*», mentre il secondo articolo citato dispone che «*il giudice astenuto o ricusato viene sostituito con un altro magistrato dello stesso ufficio designato secondo le leggi di ordinamento giudiziario*» o, qualora ciò non sia possibile, con un altro giudice, egualmente competente per materia, il cui ufficio, però, abbia sede nel capoluogo di un diverso distretto di Corte di appello, individuato ai sensi dell'art. 11 c.p.p.

A norma dell'art. 37 c.p.p. le parti del processo penale (pubblico ministero o una delle parti private, imputato, parte civile, etc.) possono ricusare il giudice in base ai medesimi motivi previsti per l'astensione, con la precisazione che non è possibile ricusarlo per "*gravi ragioni di convenienza*"

– l'art. 36 lett. h) non è, infatti, ricompreso nel richiamo fatto a tale norma dall'articolo che lo segue – mentre, è possibile ricusare il giudice che abbia «*manifestato indebitamente il proprio convincimento sui fatti oggetto dell'imputazione*»[3].

Modalità e termini di presentazione della domanda di ricusazione sono sanciti a pena di inammissibilità dall'art. 38 c.p.p.

Sulle richieste di ricusazione di giudici del Tribunale, della Corte d'Assise e della Corte d'Assise d'appello decide la Corte d'Appello; sulle richieste di ricusazione di giudici della Corte d'Appello decide una diversa sezione sempre della Corte d'Appello; sulle richieste di ricusazione di giudici della Corte di Cassazione decide una diversa sezione della stessa Corte (art. 40 c.p.p., norma parzialmente sostituita a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs.19 febbraio 1998, n. 51 che ha istituito il giudice unico).

A seguito dell'accoglimento della domanda di ricusazione viene designato un altro magistrato, ma nelle more il giudice ricusato non deve necessariamente sospendere la sua attività, sussistendo il solo limite che non può pronunciare, né concorrere a pronunciare sentenza (art. 37, comma 2 c.p.p.), mirando chiaramente tale disposizione, da un lato, a non pregiudicare irreparabilmente le ragioni della parte istante, dall'altro, al fine di scongiurare un uso dilatorio dell'istituto, attesi i tempi già non brevi del processo penale.

Va posto in rilievo, sul punto, che alla violazione di tale divieto non corrisponde alcuna sanzione, essendosi ritenuto che la decisione comunque adottata conservi la sua efficacia laddove la richiesta di ricusazione venga dichiarata poi inammissibile o infondata, mentre, viceversa, nel caso essa venga accolta il provvedimento emesso in violazione del divieto deve ritenersi viziato da nullità assoluta[4].

La Corte competente a decidere sulla ricusazione pronuncia ordinanza di inammissibilità, oltre che per mancanza di legittimazione soggettiva e per inosservanza di forme e termini previsti dall'art. 38 c.p.p., anche per manifesta infondatezza dei motivi addotti; l'ordinanza viene emessa *de plano*, senza avvisi e nell'assenza del contraddittorio, ma è, tuttavia, possibile impugnare tale ordinanza con ricorso per cassazione.

Superato il vaglio preliminare di ammissibilità della richiesta, la Corte competente decide in camera di consiglio sul merito della ricusazione con le forme previste dall'art. 127 c.p.p., dopo aver assunto, se necessario, le opportune informazioni; il rimedio avverso tale decisione è quello riguardante tutti i procedimenti camerali che, ai sensi del comma 7 dell'articolo citato, consentono il ricorso per cassazione che non sospende l'esecuzione dell'ordinanza.

In caso di rigetto la parte privata (resta ovviamente escluso il pubblico ministero) che aveva chiesto la ricusazione del giudice potrà essere condannata al pagamento di una sanzione pecuniaria a favore della cassa delle ammende di una somma da euro 258,00 a euro 1.549,00 (art. 44 c.p.p.).

---

[3] Da segnalare che la Corte Costituzionale è intervenuta, oltreché massicciamente sull'art. 34 c.p.p., anche su altre norme del Capo VII, in particolare sull'art. 37 c.p.p. con due sentenze che di seguito si riportano:
1) «*E' costituzionalmente illegittimo l'art. 37, comma 2, nella parte in cui, qualora sia riproposta la dichiarazione di ricusazione, fondata sui medesimi motivi, fa divieto al giudice di pronunciare o concorrere a pronunciare la sentenza fino a che non sia intervenuta l'ordinanza che dichiara inammissibile o rigetta la ricusazione*» (Corte Cost. 23 gennaio 1997, n. 10);
2) «*E` costituzionalmente illegittimo l'art. 37, comma 1, nella parte in cui non prevede che possa essere ricusato dalle parti il giudice che, chiamato a decidere sulla responsabilità di un imputato, abbia espresso in altro procedimento, anche non penale, una valutazione di merito sullo stesso fatto nei confronti del medesimo soggetto*» (Corte Cost. 14 luglio 2000, n. 283).

[4] In tal senso Cass. Sez. Un. Pen, 27 gennaio 2011 (dep. 9.6.2011), n. 23122, che ha statuito che la sorte della decisione emessa, sul merito della *res iudicanda*, dal giudice ricusato dipende dall'esito del procedimento di ricusazione, nel senso che essa conserva validità qualora la ricusazione sia dichiarata inammissibile o infondata, ed è invece affetta da nullità, a carattere assoluto, ove la dichiarazione di ricusazione sia accolta.

2. L'art. 34 c.p.p.

Nell'*incipit* si è esordito affermando che la Corte Costituzionale ha riconosciuto la sussistenza di numerose situazioni lesive della "*terzietà*" e "*imparzialità*" del giudice penale, non statuite dall'art. 34 c.p.p., così finendo per ampliarne la casistica con una serie di pronunce additive[5], cui sono seguiti anche alcuni interventi del legislatore con l'inserimento, come si dirà, di ulteriori commi nel testo della norma.

Queste "manipolazioni", riteniamo possa dirsi, hanno finito di fatto con il riscrivere la disposizione in esame, sostanzialmente consegnando l'opera di definizione dei casi di incompatibilità del giudice in principalità alla Corte Costituzionale la cui giurisprudenza, sin dall'entrata in vigore del codice di rito, ha mostrato un vivo interesse per tale articolo concernente l'incompatibilità determinata da atti compiuti nel procedimento e del quale ha arricchito, di volta in volta, il novero delle ipotesi in attuazione dei principi riconosciuti dall'art. 111, comma 2, Cost., così aprendo, almeno in taluni casi, anche la via al legislatore.

Va, infatti, detto che gli interventi della Corte sono stati talvolta di stimolo per l'intervento di una legislazione adeguatrice, come nel caso dell'inserimento del comma 2-*bis* (con il d.lgs.19 febbraio 1998, n. 51) che ha previsto che il giudice che in un determinato procedimento ha esercitato le funzioni di giudice per le indagini preliminari (g.i.p.) non può in quello stesso procedimento emettere il decreto penale di condanna, né partecipare al giudizio ed è, inoltre, incompatibile alla funzione di giudice dell'udienza preliminare; questa disposizione è stata poi successivamente circoscritta nella sua portata dal comma 2-*ter* (aggiunto dall'art. 11 L. 16 dicembre 1999, n. 479), il quale ha escluso la ricorrenza di una situazione di incompatibilità allorché il g.i.p. si sia limitato ad adottare, nell'ambito del medesimo procedimento, taluno dei seguenti provvedimenti: a) autorizzazione al trasferimento in un luogo esterno di cura dell'indagato sottoposto a custodia cautelare in carcere o ad essere visitato da un sanitario di fiducia; b) autorizzazione ai permessi di colloquio, alla corrispondenza telefonica e al visto di controllo sulla corrispondenza, concernenti l'indagato sottoposto a custodia cautelare in carcere; c) accoglimento o rigetto di un permesso di uscita dal carcere, in presenza dell'imminente pericolo di vita di un familiare o del convivente, ovvero in presenza di altri eventi di particolare gravità inerenti alla famiglia dell'indagato sottoposto a custodia cautelare; d) restituzione nel termine stabilito a pena di decadenza a favore della parte o del difensore; e) dichiarazione della latitanza dell'indagato.

La norma è stata poi completata con l'ulteriore inserimento del comma 2-*quater* ad opera del D.L. 7 aprile 2000, n. 82, convertito nella L. 5 giugno 2000, n. 144, secondo cui «*le disposizioni del comma 2-bis non si applicano inoltre al giudice che abbia provveduto all'assunzione dell'incidente probatorio o comunque adottato uno dei provvedimenti previsti dal titolo VII del libro quinto*».

Senza voler, comunque, esaminare in questa sede la completa casistica determinata dalle pronunce della Corte Costituzionale va solo richiamato il principio conduttore che è proprio del processo penale di stampo accusatorio e che cioè, il giudice che decide sull'esistenza di un fatto di reato deve giungere al dibattimento, da svolgersi nel rispetto del contraddittorio tra le parti, con la

[5] Le sentenze "*additive di principio*" sono quelle sentenze attraverso le quali la Corte, dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione oggetto del giudizio «*nella parte in cui non prevede…*», non procede ad individuare il frammento normativo mancante, ma indica il principio generale cui rifarsi nel riempire di contenuti la lacuna riscontrata. In questo modo, la Corte non viene meno al suo dovere di eliminare dall'ordinamento le disposizioni incostituzionali, il legislatore mantiene il suo potere discrezionale senza subire invasioni ed il giudice *a quo* può risolvere il caso sottoposto al suo giudizio senza dover applicare una norma incostituzionale, come avviene con le decisioni di inammissibilità, e senza dover attendere l'intervento legislativo, come avviene con le sentenze meramente caducatorie (su tali aspetti, diffusamente cfr. BIELLA D., "*Manipolazione e interpretazione della Corte Costituzionale in due settori emblematici del diritto penale: la giustizia minorile e la giustizia militare*" – Tesi di dottorato, Università degli Studi di Milano-Bicocca, 2012).

minore intromissione possibile nella vicenda che coinvolge i soggetti sottoposti al suo giudizio e, quindi, in pratica senza conoscere nulla del materiale istruttorio.

Come è stato argutamente osservato con riguardo al processo penale anche dai semplici operatori, se è di tutta evidenza che il giudice non possa avere alcun tipo di pregiudizio, di questione personale o altri motivi che renderebbero il giudizio stesso non obiettivo e non equo, risulta però «*meno intuitivo ma altrettanto consacrato nel corpo dei nostri codici il principio che il giudice debba pervenire al processo, non solo senza pregiudizi, ma anche senza conoscerne i dettagli che egli deve invece ricercare e valutare man mano che la prova si forma in dibattimento: in una parola deve pervenire "vergine" al processo*»[6].

Da ciò le innumerevoli sentenze additive del Giudice delle leggi con riferimento all'art. 34 c.p.p., norma ritenuta non sufficientemente garantista e non sufficientemente adeguata; così trovano quindi spiegazione tutte quelle pronunce, qui e in nota richiamate solo a titolo di esempio[7], che hanno censurato, a più riprese, l'art. 34, comma 2 c.p.p., fungendo da stimolo per l'intervento del legislatore e, come si è visto, con l'inserimento dei commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater* per stabilire l'incompatibilità del g.i.p. a rivestire, nello stesso procedimento, le funzione di giudice del dibattimento: la sentenza 401/1991 con cui la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma laddove non prevedeva che non potesse partecipare al successivo giudizio abbreviato il g.i.p. presso il tribunale che aveva emesso l'ordinanza ai sensi dell'art. 409, comma 5 c.p.p.; la sentenza 502/1991, laddove la norma non prevedeva l'incompatibilità a partecipare al giudizio del g.i.p. che aveva rigettato la richiesta di decreto di condanna ritenendo inadeguata la pena richiesta dal pubblico ministero; la sentenza 186/1992, laddove la norma non prevedeva l'incompatibilità a partecipare all'udienza dibattimentale del g.i.p. che aveva respinto la richiesta di applicazione della pena concordata per la ritenuta non concedibilità delle attenuanti.

Opera della Corte, tuttavia, continuata pur dopo gli interventi legislativi sopra richiamati, ad esempio con la sentenza del 1 dicembre 2008 n. 400, intervenuta sulla norma «*nella parte in cui non prevede l'incompatibilità alla trattazione dell'udienza preliminare del giudice che abbia ordinato all'esito di precedente dibattimento riguardante il medesimo fatto storico a carico del medesimo imputato, la trasmissione degli atti al pubblico ministero, a norma dell'art. 521, comma secondo c.p.p.*»; così come ancora successivamente con la sentenza della Corte Cost. n. 183 del 9 luglio 2013 riportata nella nota che precede.

---

[6] Così DI SEGNI A., "*Incompatibilità dei giudici – Profili di costituzionalità – Il caso Eutelia*", in www.legal.it.

[7] La Corte Costituzionale è intervenuta più volte dichiarando l'illegittimità costituzionale di parte del primo comma dell'art. 34 c.p.p.: una prima volta con sentenza n. 224 del 6 luglio 2001, una seconda con la sentenza n. 183 del 9 luglio 2013.

Con la prima sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma nella parte in cui non prevede incompatibilità per il giudice dell'udienza preliminare che abbia emesso o concorso ad emettere sentenza verso il medesimo imputato e fatto, anche se poi annullata. Con la seconda invece, unitamente a quanto stabilito nell'art. 623 c.p.p., ha dichiarato l'illegittimità costituzionale nella parte in cui non è stata prevista l'incompatibilità a partecipare al giudizio di rinvio dopo l'annullamento per il giudice che ha pronunciato o concorso a pronunciare ordinanza di accoglimento o rigetto della richiesta di applicazione in sede esecutiva sia della continuità del reato sia del concorso formale, ai sensi dell'art. 671 c.p.p.

Le Sezioni Unite della Cassazione (Cass., Sez. Un., 26 giugno 2014 -dep. 3 settembre 2014, n. 36847) hanno risposto in senso affermativo al quesito se l'ipotesi d'incompatibilità ex art. 34, comma 2, c.p.p., introdotta dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 371 del 1996, sussiste anche per il giudice del dibattimento che, in un separato procedimento, abbia pronunciato un patteggiamento nei confronti di un concorrente necessario nello stesso reato oggetto del giudizio.

3. Rapporti con le regole d'incompatibilità previste dal codice di procedura civile

Esaurita la breve disamina esemplificativa degli istituti in esame e ritornando al principio conduttore proprio del processo penale, va ora sottolineato come la prevalente dottrina civilistica abbia perentoriamente escluso «*ogni osmosi tra le regole d'incompatibilità per precognizione fissate nel processo penale dall'art. 34 cod. proc. pen. e il divieto di cui al n. 4 dell'art. 51 cod. proc. civ.*[8].

Riteniamo che la tesi si fondi sul fatto che, allo stato, non è dato rinvenire l'esistenza di elementi contigui tra le due procedure tali da determinare una reciproca influenza, né tantomeno una compenetrazione scambievole – fatta, invece, salva l'apertura alle situazioni di incompatibilità stabilite dalle leggi di ordinamento giudiziario da trarsi in analogia dal combinato disposto dell'art. 36, lett. g) e h) c.p.p. e di cui sopra si è detto: sarebbe però auspicabile, *de iure condendo*, una disciplina unitaria dell'istituto della ricusazione, almeno con riguardo alle incompatibilità che sorgono all'interno del processo.

Difatti, il problema della precognizione in ambito civile sorge anche rispetto ad alcuni procedimenti speciali a struttura oppositiva, in cui il giudice dell'opposizione è chiamato a ripetere accertamenti già compiuti in una prima fase a cognizione c.d. sommaria, oppure di fronte a provvedimenti cautelari *ante causam* che eccessivamente si diffondano sul *fumus boni iuris* al punto da non lasciare più spazio per qualsiasi diversa valutazione del futuro giudizio di merito; a tali inconvenienti, tuttavia, la prevalente dottrina ha replicato ponendo in rilievo come sotto tali profili «*non pare esatto discorrere per il processo civile (a differenza di quanto avviene nel processo penale ad opera dell'art. 34 cod. proc. pen., nelle sue varie integrazioni legislative e della Corte Costituzionale), di "incompatibilità endoprocedimentali" che sorgono all'interno del processo: il divieto di precognizione nasce sempre da quel che il giudice abbia conosciuto prima e fuori dal singolo processo, mai dall'interno e nel fisiologico corso di questo*»[9].

Anche la giurisprudenza civile di merito, più direttamente coinvolta nel sottolineare l'inapplicabilità al processo civile dei principi strutturalmente propri di quelli penali, ha avuto un approccio pragmatico rispetto a tale tema, affermando che nel processo civile, «*la costante cognizione nel medesimo grado di giudizio da parte dello stesso giudice dei vari profili in cui può atteggiarsi la vicenda processuale, anche se comportano, in corso di causa, l'adozione di provvedimenti cautelari o anticipatorii, è addirittura un valore perseguito (art. 174 c.p.c.) … Un processo in cui il giudice che ha emesso un provvedimento non meramente ordinatorio, diventa automaticamente parziale e deve astenersi dalla trattazione della causa, con la conseguente sua sostituzione sarebbe impossibile*»[10].

Va, invero, convenuto che *de iure condito* un processo civile che "vaga" da giudice a giudice per l'adozione di qualsiasi provvedimento non ordinatorio comporterebbe una difficoltà gestionale dei ruoli e dello stesso ufficio giudiziario, sino all'esaurimento, specie nei tribunali di più ridotte dimensioni, dei giudici in organico e all'impossibilità dell'effettivo esercizio della giurisdizione, «*considerata la serie di provvedimenti di natura decisoria e anticipatoria che è chiamato ad adottare il giudice*»[11], e che solo a titolo di esemplificazione si indicano in quelli della concessione della provvisoria esecuzione, dell'adozione di provvedimenti d'urgenza e cautelari *ante causam* o in corso

---

[8] Così TEDOLDI A., *op. cit*., pag.146; nello stesso senso anche DITTRICH L., "*La precognizione del giudice e le incompatibilità nel processo*" in Riv. dir. proc., 2002, pag.1165 e ss. e CAVALLONE B., "*Ancora sulla precognizione del giudice civile come preteso motivo di astensione*", in Riv. dir.proc., 2012, pag.1003.

[9] TEDOLDI A., *op. cit.,* pag.147 che riporta anche stralcio tratte da DITTRICH L., "*La precognizione*", cit. pag. 1159.
Di qualche timido e isolato precedente (Cass. 27 dicembre 1996, n. 11505) che ammette l'applicazione analogica di norme del processo penale – segnatamente l'art. 37, lett.b), c.p.p. sul divieto di indebita manifestazione del convincimento del giudice – e l'interpretazione estensiva dei casi di ricusazione di cui all'art. 51, comma primo c.p.c., si tratterà *infra*, Capitolo III nel commentare le fattispecie di cui al n. 4 dell'articolo in esame.

[10] Così si esprime il Tribunale di Milano nell'ordinanza del 20 ottobre 2011 riportata da CAVALLONE B., *op. cit.*, pag. 1002 e ripresa da TEDOLDI A., *op. cit.*, pag.146.

[11] Ancora così il Tribunale di Milano, nell'ordinanza riportata nella nota precedente.

di causa, della definizione della rilevanza e ammissibilità dei mezzi istruttori e dell'emissione dei provvedimenti di cui all'art. 186-*bis* e seguenti c.p.c.

4. L'art. 11 c.p.p.

Nel proseguire a segnalare i tentativi di osmosi, ovvero di applicazione analogica, nella materia di interesse, tra il codici di procedura civile e quello penale, va richiamato il dettato dell'art. 11 c.p.p. in tema di competenza per i procedimenti riguardanti i magistrati, la cui operatività è subordinata alla condizione che il magistrato, nel procedimento penale, assuma formalmente la qualità di *imputato*, ovvero *di persona offesa* o *danneggiata dal reato* e che specificamente prevede: «*I procedimenti in cui un magistrato assume la qualità di persona sottoposta ad indagini, di imputato ovvero di persona offesa o danneggiata dal reato, che secondo le norme di questo capo sarebbero attribuiti alla competenza di un ufficio giudiziario compreso nel distretto di corte d'appello in cui il magistrato esercita le proprie funzioni o le esercitava al momento del fatto, sono di competenza del giudice, ugualmente competente per materia, che ha sede nel capoluogo del distretto di corte di appello determinato dalla legge.*

Se nel distretto determinato ai sensi del comma 1 il magistrato stesso è venuto ad esercitare le proprie funzioni in un momento successivo a quello del fatto, è competente il giudice che ha sede nel capoluogo del diverso distretto di corte d'appello determinato ai sensi del medesimo comma 1.

I procedimenti connessi a quelli in cui un magistrato assume la qualità di persona sottoposta ad indagini, di imputato ovvero di persona offesa o danneggiata dal reato sono di competenza del medesimo giudice individuato a norma del comma 1».

La *ratio legis* di tale disposizione è, in particolare, quella di evitare che si creino competenze reciproche tra gli uffici giudiziari e, in via generale, di assicurare la totale indipendenza del giudice per garantire la serenità del giudizio, rinviando alla legge (specificamente alla *Tabella A* allegata al d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, parzialmente modificata dall'art. 1 della L. 24 luglio 2003, n. 199) per individuare l'ufficio giudiziario competente a giudicare, nelle ipotesi previste, il magistrato appartenente a un dato distretto di corte d'appello: per tali ragioni è stato anche superato il criterio in base al quale l'ufficio competente fosse quello appartenente al distretto di corte d'appello limitrofo, inizialmente previsto dalla norma anteriormente alla modifica intervenuta con l'art. 1 della L. 2 dicembre 1988, n. 420.

L'art. 11 c.p.p. era stato richiamato quale termine di paragone per sollevare questione di legittimità costituzionale[12] mancando nel processo civile una specifica ed analoga previsione di spostamento della competenza territoriale per il caso in cui un magistrato fosse parte di un processo civile: la Corte Costituzionale con la sentenza 7 novembre 1997, n. 326[13] pur nel dichiarare inammissibile la questione proposta, ebbe modo di riaffermare il principio secondo cui la «*garanzia della terzietà ed imparzialità del giudice ha pieno valore costituzionale in qualsiasi tipo di processo*», ma che le differenze tra processo penale e processo civile, specie alla luce della «*disomogeneità degli interessi coinvolti e della pluralità di fori civili, rispetto all'unicità del "forum commissi delicti", non rendevano costituzionalmente obbligata l'estensione dell'art. 11 c.p.p. ad ogni procedimento civile*», ove già vigevano molteplici regole di competenza.

Accogliendo il monito della Consulta – che aveva comunque auspicato un intervento del legislatore – con la L. 2 dicembre 1998, n. 420 fu introdotto ed entrò in vigore l'art.30-*bis* c.p.c. intitolato "*Foro per le cause in cui sono parti i magistrati*" e il cui testo, vigente prima di due interventi

[12] Ordinanza di rimessione della Corte di appello di Roma del 18 dicembre 1996.

[13] La Corte Costituzionale con la sentenza 7 novembre 1997, n. 326, pur dando atto della validità delle ragioni che avevano portato il legislatore a enunciare nell'ambito del processo penale una regola derogatoria come quella prevista dall'art. 11 c.p.p., aveva però concluso che spettava al legislatore valutare tra le tante soluzioni possibili quale fosse la più confacente al processo civile, nei cui «*riguardi le modalità attuative del principio di imparzialità-terzietà non necessariamente identiche a quelle previste per il processo penale*».

parzialmente abrogativi del Giudice delle leggi, prevedeva: «*Le cause in cui sono comunque parti magistrati, che secondo le norme del presente capo sarebbero attribuite alla competenza di un ufficio giudiziario compreso nel distretto di corte d'appello in cui il magistrato esercita le proprie funzioni, sono di competenza del giudice, ugualmente competente per materia, che ha sede nel capoluogo del distretto di corte d'appello determinato ai sensi dell'articolo 11 del codice di procedura penale.*

Se nel distretto determinato ai sensi del primo comma il magistrato è venuto ad esercitare le proprie funzioni successivamente alla sua chiamata in giudizio, è competente il giudice che ha sede nel capoluogo del diverso distretto di corte d'appello individuato ai sensi dell'articolo 11 del codice di procedura penale con riferimento alla nuova destinazione».

Per completezza di trattazione va posto in evidenza che successivamente la portata della norma è stata ridimensionata avendo la Corte Costituzionale operato due successivi interventi sulla stessa: con sentenza 24 ottobre – 12 novembre 2002 n. 444 dichiarando «*l'illegittimità costituzionale dell'art. 30-bis del codice di procedura civile, nella parte in cui si applica ai processi di esecuzione forzata promossi da o contro magistrati in servizio nel distretto di corte d'appello comprendente l'ufficio giudiziario competente ai sensi dell'art. 26 del codice di procedura civile*»; con sentenza 13 – 25 maggio 2004 n. 147 dichiarando «*l'illegittimità costituzionale dell'art. 30-bis, primo comma del codice di procedura civile, ad eccezione della parte relativa alle azioni civili concernenti le restituzioni e il risarcimento del danno da reato, di cui sia parte un magistrato, nei termini di cui all'art. 11 del codice di procedura penale*».

5. Le incompatibilità del giudice: di servizio, organica, funzionale

L'Ordinamento Giudiziario detta una serie di incompatibilità del giudice (artt. 16-19 ord. giud.): anche se di norma la nozione di incompatibilità è riservata alla figura del giudice-organo «*in ragione del rapporto di servizio e di immedesimazione organica con l'ufficio di cui è investito*» [14], se si ha però riguardo alla capacità speciale soggettiva e al più ampio concetto di legittimazione del giudice, anche i motivi di astensione obbligatoria e di ricusazione che riguardano il giudice-persona, possono farsi rientrare nella categoria della incompatibilità funzionale [15].

Infatti, a seconda del rapporto su cui il difetto di capacità va ad incidere si distinguono l'incompatibilità di servizio, l'incompatibilità organica e l'incompatibilità funzionale: le prime due categorie sono previste dal Regio Decreto 30 gennaio 1941, n. 12 – la c.d. legge sull'Ordinamento Giudiziario – che detta all'art. 16 una serie di incompatibilità per i magistrati, i quali, oltre a non poter esercitare industrie o commerci, né qualsiasi libera professione, non possono assumere impieghi od uffici pubblici o privati, ad eccezione di quelli di senatore, di deputato o di amministratore gratuito di istituzioni pubbliche di beneficenza; inoltre, non possono accettare incarichi di qualsiasi specie né possono assumere le funzioni di arbitro, senza l'autorizzazione del Consiglio Superiore della Magistratura e comunque solo le funzioni di arbitro unico o di presidente del collegio arbitrale, ma esclusivamente negli arbitrati nei quali è parte l'Amministrazione dello Stato ovvero aziende o enti pubblici, salvo quanto previsto dal capitolato generale per le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici, approvato con D.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063.

L'art. 17 ord. giud. prevede poi delle incompatibilità speciali per il Primo Presidente della Corte Suprema di Cassazione, per i Presidenti delle Corti di appello e per i Procuratori Generali della Repubblica.

Tali incompatibilità di servizio hanno la finalità di tutelare la regolarità nello svolgimento del servizio da parte del magistrato.

Chiudono la disciplina delle incompatibilità gli artt. 18 e 19 ord. giud. (sostituiti dall'art. 29 del d. lgs. 109/2006), con la previsione di incompatibilità di sede per i magistrati giudicanti e

[14] TEDOLDI A., *op.cit.*, pag. 26.

[15] TEDOLDI A., *op. cit*., pag. 28.

requirenti delle Corti di appello e dei Tribunali in ragione di legami di parentela o affinità, rispettivamente, con esercenti la professione forense e con magistrati o ufficiali o agenti di polizia giudiziaria della stessa sede: in tali casi si tratta di incompatibilità organica.

L'incompatibilità funzionale attiene, invece, al rapporto dell'organo giudiziario con il singolo processo e include tutte le ipotesi di astensione obbligatoria e di ricusazione che, in pratica, ha la funzione di richiamare e tradurre «*in obbligo di astensione tutte le ipotesi di incompatibilità di servizio e organica, dettate dall'ordinamento giudiziario, sempre in relazione però al singolo processo*»[16].

---

[16] Di seguito si riporta uno stralcio del Regio Decreto 30 gennaio 1941, n. 12:

Art. 16 Incompatibilità di funzioni.

«*I magistrati non possono assumere pubblici o privati impieghi od uffici, ad eccezione di quelli di senatore, di consigliere nazionale o di amministratore gratuito di istituzioni pubbliche di beneficenza. Non possono nemmeno esercitare industrie o commerci, né qualsiasi libera professione.*

Salvo quanto disposto dal primo comma dell'art. 61 dello statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, non possono, inoltre, accettare incarichi di qualsiasi specie Né possono assumere le funzioni di arbitro, senza l'autorizzazione del Consiglio superiore della magistratura.

In tal caso, possono assumere le funzioni di arbitro unico o di presidente del collegio arbitrale ed esclusivamente negli arbitrati nei quali è parte l'Amministrazione dello Stato ovvero aziende o enti pubblici, salvo quanto previsto dal capitolato generale per le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 luglio 1962, n. 1063».

(Testo parzialmente modificato, con aggiunte, dall'articolo 64, comma 1, del D.P.R. 16 settembre 1958, n. 916 e successivamente sostituito dall'articolo 14, comma 1, della Legge 2 aprile 1979, n. 97).

Art. 17 Incompatibilità speciali per i primi presidenti e i procuratori generali del Re Imperatore.

«*I primi presidenti ed i procuratori generali del Re Imperatore non possono assumere alcun incarico fuori della residenza, tranne quelli ad essi attribuiti da leggi e regolamenti o quelli conferiti con decreto reale*».

Art. 18 Incompatibilità di sede per rapporti di parentela o affinità con esercenti la professione forense.

«*I magistrati giudicanti e requirenti delle corti di appello e dei tribunali non possono appartenere ad uffici giudiziari nelle sedi nelle quali i loro parenti fino al secondo grado, gli affini in primo grado, il coniuge o il convivente, esercitano la professione di avvocato.*

La ricorrenza in concreto dell'incompatibilità di sede è verificata sulla base dei seguenti criteri:

a) rilevanza della professione forense svolta dai soggetti di cui al primo comma avanti all'ufficio di appartenenza del magistrato, tenuto, altresì, conto dello svolgimento continuativo di una porzione minore della professione forense e di eventuali forme di esercizio non individuale dell'attività da parte dei medesimi soggetti;

b) dimensione del predetto ufficio, con particolare riferimento alla organizzazione tabellare;

c) materia trattata sia dal magistrato che dal professionista, avendo rilievo la distinzione dei settori del diritto civile, del diritto penale e del diritto del lavoro e della previdenza, ed ancora, all'interno dei predetti e specie del settore del diritto civile, dei settori di ulteriore specializzazione come risulta, per il magistrato, dalla organizzazione tabellare;

d) funzione specialistica dell'ufficio giudiziario.

Ricorre sempre una situazione di incompatibilità con riguardo ai Tribunali ordinari organizzati in un'unica sezione o alle Procure della Repubblica istituite presso Tribunali strutturati con un'unica sezione, salvo che il magistrato operi esclusivamente in sezione distaccata ed il parente o l'affine non svolga presso tale sezione alcuna attività o viceversa.

I magistrati preposti alla direzione di uffici giudicanti e requirenti sono sempre in situazione di incompatibilità di sede ove un parente o affine eserciti la professione forense presso l'Ufficio dagli stessi diretto, salvo valutazione caso per caso per i Tribunali ordinari organizzati con una pluralità di sezioni per ciascun settore di attività civile e penale.

Il rapporto di parentela o affinità con un praticante avvocato ammesso all'esercizio della professione forense, è valutato ai fini dell'articolo 2, comma 2, del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, e successive modificazioni, tenuto conto dei criteri di cui al secondo comma».

(Testo modificato dall'articolo 7, comma 1, del d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, e successivamente sostituito dall'articolo 29, comma 1, del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109)

Art. 19 Incompatibilità di sede per rapporti di parentela o affinità con magistrati o ufficiali o agenti di polizia giudiziaria della stessa sede.

«*I magistrati che hanno tra loro vincoli di parentela o di affinità sino al secondo grado, di coniugio o di convivenza, non possono far parte della stessa Corte o dello stesso Tribunale o dello stesso ufficio giudiziario.*

La ricorrenza in concreto dell'incompatibilità di sede è verificata sulla base dei criteri di cui all' articolo 18, secondo comma, per quanto compatibili.

I magistrati che hanno tra loro vincoli di parentela o di affinità sino al terzo grado, di coniugio o di convivenza, non possono mai fare parte dello stesso Tribunale o della stessa Corte organizzati in un'unica sezione ovvero di un Tribunale

6. Le pronunce della Corte Costituzionale

Da una analisi delle pronunce della Corte Costituzionale "in generale" sul tema della astensione e della ricusazione riteniamo possa dirsi che emerge una triplice connotazione del principio di imparzialità, che impone al giudice di essere "*fisicamente differenziato dalle parti*", "*equidistante*" dalle stesse – in astratto, a livello di norme di ordinamento, e in concreto, con riferimento alla specifica vicenda processuale – e portato a "*pronunciarsi sul merito del giudizio esclusivamente in base agli atti legittimamente acquisiti*" [17].

Si tratta, invero, di profili che pur se in parte (almeno i primi due) esprimono concetti di relazione – come tali apprezzabili sia in quanto effettivamente esistenti sia in quanto soltanto apparenti – ben valgono nell'insieme ad individuare l' "*essenza*" della garanzia d'imparzialità intesa come "*dovere funzionale*" imposto al giudice dalla stessa Costituzione.

Resta, invero, indubitabile che nella prospettiva interna, il "*principio di imparzialità*" del giudice trova copertura in diverse norme costituzionali, sia per richiamo espresso, come nel caso del comma 2 dell'art. 111 Cost., riformato dalla L. Cost. 23 novembre 1999, n. 2, sia come risultato dell'interazione di altri precetti costituzionali.

Di conseguenza, dagli interventi della Consulta, più specificatamente, va rilevato, in ambito penale, è dato cogliere plurime connotazioni del principio di imparzialità:

- come elemento indispensabile nell'esercizio della giurisdizione;
- quale conseguenza della soggezione del giudice soltanto alla legge (art. 101 Cost.) e della sua precostituzione rispetto all'oggetto del giudizio (art. 25 Cost.);
- come momento essenziale del "*giusto processo*", sia civile che penale.

Dunque, è un dato di fatto che dalla lettura integrata delle norme costituzionali concernenti il tema della "*terzietà-imparzialità della giurisdizione*" e della giurisprudenza della Consulta che nel corso degli anni le ha interpretate, si sono delineati i tratti di un giudice che da un lato debba essere "*terzo*", privo cioè di interessi propri e di convinzioni precostituite in relazione alla materia da decidere, e, dall'altro, che anche appaia "*imparziale*"[18].

---

o di una Corte organizzati in un'unica sezione e delle rispettive Procure della Repubblica, salvo che uno dei due magistrati operi esclusivamente in sezione distaccata e l'altro in sede centrale.

I magistrati che hanno tra loro vincoli di parentela o di affinità fino al quarto grado incluso, ovvero di coniugio o di convivenza, non possono mai far parte dello stesso collegio giudicante nelle corti e nei tribunali.

I magistrati preposti alla direzione di uffici giudicanti o requirenti della stessa sede sono sempre in situazione di incompatibilità, salvo valutazione caso per caso per i Tribunali o le Corti organizzati con una pluralità di sezioni per ciascun settore di attività civile e penale. Sussiste, altresì, situazione di incompatibilità, da valutare sulla base dei criteri di cui all' articolo 18, secondo comma, in quanto compatibili, se il magistrato dirigente dell'ufficio è in rapporto di parentela o affinità entro il terzo grado, o di coniugio o convivenza, con magistrato addetto al medesimo ufficio, tra il presidente del Tribunale del capoluogo di distretto ed i giudici addetti al locale Tribunale per i minorenni, tra il Presidente della Corte di appello o il Procuratore generale presso la Corte medesima ed un magistrato addetto, rispettivamente, ad un Tribunale o ad una Procura della Repubblica del distretto, ivi compresa la Procura presso il Tribunale per i minorenni.

I magistrati non possono appartenere ad uno stesso ufficio giudiziario ove i loro parenti fino al secondo grado, o gli affini in primo grado, svolgono attività di ufficiale o agente di polizia giudiziaria. La ricorrenza in concreto dell'incompatibilità è verificata sulla base dei criteri di cui all' articolo 18, secondo comma, per quanto compatibili».

(Testo modificato dall'articolo 65, comma 1, del D.P.R. 16 settembre 1958, n. 916, dall'articolo 10, comma 1, del D.P.R. 22 settembre 1988, n. 449 e successivamente sostituito dall'articolo 29, comma 1, del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109.

[17] Sul tema si veda DI CHIARA, G. "*Linee evolutive della giurisprudenza costituzionale in tema di imparzialità del giudice*", in Riv. it. Dir. Pen. proc., 2000, p. 85 ss., anche se l'autore intende più propriamente riferirsi alla "*imparzialità*" del giudice penale.

[18] Sul punto, più approfonditamente, Cass., Sez. Un. Pen., 27 gennaio 2011, Tanzi, in Cass. pen., 2011, p. 4210 ss., che in motivazione richiama la giurisprudenza costituzionale e conclude evidenziando che «*all'imparzialità-terzietà, in senso oggettivo e soggettivo, e come apparenza altresì di imparzialità, quale requisito essenziale dell'esercizio della funzione giurisdizionale implicito nel sistema delle garanzie costituzionali, deve sin dall'origine intendersi ispirato il codice di rito del 1988 nel delineare tra l'altro gli istituti*» dell'astensione e della ricusazione del giudice.

Tuttavia, in questa prospettiva la disciplina normativa della ricusazione in ambito civile – che già mostra lacune nel raffronto dell'istituto rispetto a quello corrispondente che vige in ambito penalistico – quando sottoposta agli interventi della Consulta ad opera di giudici rimettenti che lamentano menomazioni del principio di *terzietà-imparzialità della giurisdizione*, viene interpretata in un modo che, almeno apparentemente, riteniamo di poter dire, sembra privilegiare la materia penale rispetto a quella civile, anche se va dato atto che sovente la Corte ha invocato per gli artt. 51 e ss. c.p.c. l'intervento del legislatore per colmare lacune normative rimesse alle valutazioni discrezionali a quest'ultimo riservate.

Se, allo stato, ciò appare coerente in quanto, come visto, esistono due diverse discipline della ricusazione – tant'è che nel trattare il sistema processuale penale non si è contestata la tesi, già sopra richiamata, di chi ha escluso «*ogni osmosi tra le regole d'incompatibilità per precognizione fissate nel processo penale dall'art. 34 cod. proc. pen. e il divieto di cui al n. 4 dell'art. 51 cod. proc. civ.*» – tuttavia, in una prospettiva *de iure condendo* riteniamo sarebbe auspicabile, invece, che la disciplina normativa della ricusazione in ambito civile potesse essere la medesima che si applica al giudice penale (e viceversa).

Difatti, occorre tener presente che, almeno da un punto di vista teorico e stando ad una riflessione rigidamente costituzionale, la ricusazione dovrebbe servire in modo equivalente in entrambi i suoi ambiti operativi processuali a garantire al cittadino l'imprescindibile "*diritto alla terzietà del giudice*".

Se, difatti, al giudice che opera in ambito civile si applicano solo le disposizioni attualmente previste dal codice di procedura civile, si determina una disparità di trattamento in rapporto alle "regole" che, operando in ambito penale, "si avvantaggiano" di un più moderno sistema processual-codicistico e di una giurisprudenza costituzionale maggiormente evolutiva, che tende a dare rilievo alla "*forza di prevenzione*" (intesa e definita quest'ultima dalla stessa Corte Costituzionale quale "*naturale tendenza a mantenere un giudizio già espresso*"), oltre che ad essere maggiormente aderente al disposto dell'art. 6 della Carta europea dei diritti fondamentali dell'Unione europea: ciò, riteniamo, possa sollevare qualche dubbio di costituzionalità in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione.

Difatti, il diritto alla terzietà del giudice non può venire "affievolito" sulla base della materia trattata, così come il diritto all'imparzialità del giudice dovrebbe essere indipendente dal tema o dalla materia su cui lo stesso è chiamato a pronunciarsi, giacché in uno stato di diritto è necessario garantire a tutte le parti di un processo, sia esso civile che penale, un doveroso riequilibrio al fine di preservare, sopra ogni cosa, il diritto ad un giudice imparziale.

Resta innegabile che il diritto alla terzietà del giudice non può essere vincolato alla natura del contendere essendo esso, invece, unicamente assoggettato al diritto di ottenere una pronuncia imparziale, indipendentemente dal procedimento in questione; così come non si discrimina tra giudizi penali in base alla gravità del reato o all'entità del danno, nessuna forma di modulazione discriminatoria dovrebbe esservi tra la ricusazione nell'ambito del processo penale e quella in sede civile – pur dandosi atto che nel primo la posizione dell'imputato deve essere costantemente assistita dal *favor rei*.

Riteniamo di poter dire che, invece, la Consulta nelle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 51 e ss. c.p.c. sottoposte al suo vaglio (in particolare con riferimento all'art. 51, n. 4 c.p.c.), appare più portata a dare precedenza e maggiore rilevanza al principio della "*concentrazione processuale*".

Ciò accade, ad esempio, in tema di provvedimenti cautelari e di giudizi di riassunzione ove, a fronte delle eccezioni dei giudici rimettenti che hanno invocato il *vulnus* arrecato alla imparzialità-terzietà del giudice dalla "*forza di prevenzione*", tende a sottovalutare che sia nel processo civile che in quello penale la concessione del provvedimento cautelare, pur non necessitando della prova piena, non può prescindere in entrambi i procedimenti dall'esistenza di una prova indiziaria, così come parimenti l'accertamento del *fumus boni iuris* attiene a circostanze afferenti, in entrambe le

procedure, al merito della futura controversia, mentre nel caso di riassunzione del giudizio è sempre lo stesso giudice ad essere coinvolto più volte nella valutazione della medesima causa.

Difatti, a nulla sono valsi i richiami di sovente fatti dai giudici rimettenti alle rilevanti sentenze in materia penale emesse della Corte, come la n. 432 del 1995 e la n. 131 del 1996:

- con la sentenza 6-15 settembre 1995, n. 432 la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.34, comma 2, del codice di procedura penale, «*nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio dibattimentale il giudice per le indagini preliminari che abbia applicato una misura cautelare personale nei confronti dell'imputato*»;

- con la sentenza 17 aprile- 24 maggio 1996 n. 131 la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, «*nella parte in cui non prevede:*

a) l'incompatibilità alla funzione di giudizio del giudice che come componente del tribunale del riesame (art. 309 cod. proc. pen.) si sia pronunciato sull'ordinanza che dispone una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato;

b) l'incompatibilità alla funzione di giudizio del giudice che come componente del tribunale dell'appello avverso l'ordinanza che provvede in ordine a una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato (art. 310 cod. proc. pen.) si sia pronunciato su aspetti non esclusivamente formali dell'ordinanza anzidetta».

Resta innegabile che con tali sentenze la Corte ha enucleato una serie di criteri di rilievo costituzionale che dovrebbero valere per tutti i processi, così riassumibili:

a) il principio di imparzialità del giudice non è altro che un aspetto di quel carattere di terzietà che connota nell'essenziale la funzione giurisprudenziale;

b) il valore totalizzante del principio di terzietà consente di ritenere incostituzionali tutte le norme che, a fronte di tale principio, si rivelino lacunose, ancorché dettate proprio in vista dell'attuazione del criterio di terzietà;

c) il giusto processo e l'imparzialità del giudice possono essere compromessi dalla cosiddetta "*forza di prevenzione*", tanto più quando un giudice emani un provvedimento che importi una valutazione della questione giurisdizionale, poi ancora sottopostagli.

7. L'articolo 6 CEDU

L'art. 47 della "Carta europea dei diritti fondamentali dell'Unione europea" [19], rubricato "Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale", dopo aver affermato il principio secondo cui "*Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice*", al comma secondo dispone: «*Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un*

[19] Il Trattato internazionale di Lisbona, noto anche come "*Trattato di riforma*", ha apportato ampie modifiche al Trattato sull'Unione europea e al Trattato che istituisce la Comunità europea; firmato il 13 dicembre 2007 e entrato ufficialmente in vigore il 1º dicembre 2009, il Trattato di Lisbona, rispetto al precedente Trattato, quello di Nizza, rafforza il principio democratico e la tutela dei diritti fondamentali, anche attraverso l'attribuzione alla Carta di Nizza del medesimo valore giuridico dei trattati; inoltre, provvede al riparto di competenze tra Unione e Stati membri.

Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il rilievo della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea ("*Carta dell'UE*") nell'ordinamento europeo e negli ordinamenti nazionali era controverso, nonostante la scelta della sua proclamazione e divulgazione a mezzo della "Carta di Nizza".

Il nuovo art. 6 del Trattato di Lisbona richiama ora la Carta dell'UE conferendole lo stesso valore giuridico dei Trattati istitutivi dell'Unione senza ampliare le competenze in essi definite, ma assegnando in concreto alla Corte di giustizia un ruolo maggiore nella tutela dei diritti fondamentali.

Dunque, a livello nazionale il sistema delle fonti del diritto è attualmente caratterizzato dalla "compresenza" di tre sistemi di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'uomo (il sistema costituzionale nazionale, il sistema CEDU, il sistema UE), ciascuno con un proprio organo giurisdizionale di vertice (Corte costituzionale, Corte europea dei diritti dell'uomo, Corte di giustizia dell'Unione Europea) che garantisce un accesso effettivo alla tutela.

giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare».

Analogamente l'art. 6 della "Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" - CEDU - [20] prevede la garanzia di un tribunale indipendente ed imparziale, espressamente stabilendo che «*Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti*»; inoltre, all'art. 13 sempre la CEDU sancisce il diritto di ogni persona ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale a tutela dei diritti riconosciuti dalla Convenzione, specificatamente affermando che «*Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali*».

Diverso è il valore delle due fonti dianzi richiamate (Carta europea e CEDU) nel nostro ordinamento nazionale: difatti, i rapporti tra l'ordinamento nazionale, quello comunitario e quello convenzionale, come più volte anche chiarito dalla Corte Costituzionale, si pongono su due livelli distinti al livello delle fonti.

Con riferimento ai rapporti tra il nostro ordinamento e quello comunitario, l'Italia, ratificando i Trattati comunitari, è entrata a far parte dell'ordinamento comunitario, cioè di un ordinamento giuridico autonomo, integrato e coordinato con quello interno; contestualmente ha, quindi, trasferito, in base all'art. 11 Cost., l'esercizio di poteri anche normativi (statali, regionali o delle Province autonome) nei settori definiti dai Trattati medesimi.

Quindi, le norme derivanti dalla fonte comunitaria ricevono, ai sensi degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., diretta applicazione nel territorio italiano, pur se rimangono estranee al sistema delle fonti interne e, se munite di efficacia diretta, precludono al giudice nazionale di applicare la normativa interna con esse ritenuta inconciliabile (ove occorra, previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, *ex* art. 234 del Trattato CE).

Per quanto concerne il rapporto tra l'ordinamento italiano e la CEDU, a seguito della novella del 2001, che ha modificato l'art. 117, primo comma, Cost., in mancanza di una specifica previsione costituzionale, le disposizioni della CEDU, rese esecutive nell'ordinamento interno con legge ordinaria, ne acquistano il rango e, quindi, non si collocano a livello costituzionale; tuttavia, il contrasto di una norma nazionale con una norma convenzionale, in particolare della CEDU, si traduce, secondo la Corte Costituzionale in una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Difatti, la Consulta ha precisato in numerose sentenze (in particolare, Corte cost. n. 264 del 2012; Corte cost. n. 1, n. 113 e n. 236 del 2011; Corte cost. n. 87, n. 138 e n. 196 del 2010) che il giudice nazionale riveste il ruolo di "*giudice comune della Convenzione*" e come tale è investito del potere-dovere di applicare le relative norme.

Quanto innanzi chiarito circa il rapporto tra l'ordinamento nazionale e quelli sovranazionali, prima di verificarne la portata e i riflessi nella materia in esame, va ancora posto in rilievo come la giurisprudenza di legittimità abbia precisato (Cass, Sez. Un. 13 giugno 2012, n. 9595) che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alla luce della clausola di equivalenza sancita dall'art. 52, par. 3, «*non ha determinato una "trattatizzazione" indiretta e piena della CEDU, la quale è predicabile solo per le ipotesi nelle quali la fattispecie sia disciplinata dal diritto europeo e non già da norme nazionali prive di alcun legame con il diritto dell'Unione europea*»; dunque, la materia del

[20] La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali o CEDU ("*Convention européenne des droits de l'Homme*") è la Convenzione internazionale redatta e adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa: la CEDU è considerata il testo centrale in materia di protezione dei diritti fondamentali dell'uomo in quanto è l'unico dotato di un meccanismo giurisdizionale permanente che consente a ogni individuo di richiedere la tutela dei diritti ivi garantiti, attraverso il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo che ha sede a Strasburgo.

processo è oggetto, per taluni aspetti, della disciplina comunitaria, mentre, per altro verso, vi è coincidenza del principio di imparzialità del giudice nelle due fonti.

Dal breve *excursus* delle norme richiamate si può evincere l'immediata precettività del principio di indipendenza ed imparzialità del giudice, principio che ha valenza comunitaria e costituzionale (art. 111 Cost.) e che prevale sulla legislazione ordinaria: ne deriva l'applicabilità del principio anche al di là delle disposizioni di legge che prevedono astensione e ricusazione del giudice, operando le norme superiori non solo quale parametro della legittimità delle norme interne, ma anche quali norme direttamente applicabili nell'ordinamento nazionale, che impongono la disapplicazione delle norme interne o la questione della loro legittimità costituzionale, ed in ogni caso la loro interpretazione conforme.

Resta chiaro che la eventuale disapplicazione della norma nazionale o la proposizione della questione di legittimità costituzionale della norma interna contrastante con i principi sopra richiamati, può ipotizzarsi solo ove la disciplina legale, comprensiva delle norme in materia di ricusazione del giudice, possa essere ritenuta insufficiente ad assicurare l'imparzialità e la terzietà del giudice prescritta dalle fonti sovraordinate.

Orbene, al di là delle prospettazioni teoriche, va posto in evidenza che la Suprema Corte (Cass., Sez. 6 - 3, Ordinanza 11 settembre 2017, n. 21094), nello statuire che non costituisce motivo di nullità della sentenza da poter eccepire in sede di impugnazione la violazione dell'obbligo di astenersi del giudice, ha avuto modo in primo luogo di chiarire che è demandato al legislatore ordinario di predisporre la disciplina idonea a garantire, in applicazione dei principi di cui all'art. 111 Cost., l'imparzialità e la terzietà del giudice nel processo e che a tal fine sono da ritenersi adeguati gli strumenti di tutela previsti dagli istituti dell'astensione e della ricusazione, essendo, peraltro, per quest'ultima anche prevista l'impugnazione nel caso di reiezione della relativa istanza; in secondo luogo che resta escluso un contrasto con il disposto dell'art. 6 CEDU in quanto tale disposizione nulla aggiunge rispetto a quanto già previsto dall'art. 111 Cost. con riguardo ai contenuti che caratterizzano il valore dell'imparzialità del giudice[21].

[21] Cass., Sez. 6 - 3, Ordinanza 11 settembre 2017, n. 21094.

Riflessioni sull'attuale vigenza dell'art. 301, comma 4, c.p.m.p. e sui tempi di comunicazione della notizia di un reato militare

Reflections on the Current Validity of art. 301, Paragraph 4, c.p.m.p. and on the Times of Communication of the Reporting of a Military Crime

Fabrizio Gaverini

Sommario: 1. Premessa. – 2. I rapporti tra codice penale militare di pace e codice di procedura penale; l'applicabilità delle norme sulla successione di Leggi nel tempo. – 3. Il significato da attribuire alla locuzione «senza ritardo». – 4. Il momento dal quale decorre l'obbligo di formulare la comunicazione. – 5. Conclusioni.

1. Premessa

Un recente incontro formativo organizzato dalla Procura Militare della Repubblica presso il Tribunale Militare di Verona e diretto ai Comandanti di corpo dell'Esercito Italiano ha offerto l'occasione per riflettere sull'attuale vigenza del quarto comma dell'art. 301 c.p.m.p., nella parte in cui delinea in modo omogeneo i tempi di comunicazione delle notizie di reato disponendo che «In ogni caso, tutte le persone indicate nel primo comma[1], senza interrompere le indagini, devono informarne immediatamente il Procuratore Militare della Repubblica».

La questione trova fondamento nel fatto che, dopo l'approvazione dei codici penali militari di pace e di guerra avvenuta con R.D. n. 303/1941[2], diversi dei temi processuali disciplinati dai predetti codici sono stati oggetto di nuova regolamentazione ad opera del codice di procedura penale del 1988[3]. Come noto, il codice del 1988 si occupa del tema in esame all'art. 347, che nella sua originaria versione individuava quale termine generale per la comunicazione della notizia di reato quello di quarantotto ore dall'acquisizione della notizia medesima (comma 1), disponendo invece che nei casi di urgenza la comunicazione fosse data immediatamente anche in forma orale (comma 3), ferma la necessità di una successiva comunicazione scritta da trasmettersi «senza ritardo». Le sedimentate modifiche dell'articolo menzionato hanno poi condotto all'attuale scansione tripartita dei tempi di comunicazione della notizia di reato: un termine – «senza ritardo» – da applicarsi nella generalità dei casi (comma 1); una indicazione specifica di quarantotto ore dal compimento dell'atto qualora siano stati compiuti atti per i quali è prevista l'assistenza del difensore della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini (comma 2-bis); una comunicazione da darsi «immediatamente» anche in forma orale nei casi di maggiore gravità o comunque di urgenza (comma 3)[4].

L'esame della versione vigente dell'art. 347 c.p.p. consente dunque, salve le precisazioni che si faranno nel prosieguo del presente lavoro, di rilevare una richiesta incrementale di sollecitudine da parte della Polizia Giudiziaria man mano che si verifichino i

[1] Il riferimento è alle persone che esercitano le funzioni di polizia giudiziari militare, individuate dal comma 1 della norma nel modo seguente: *«Per i reati soggetti alla giurisdizione militare, salva la disposizione dell'articolo 415, le funzioni di Polizia Giudiziaria sono esercitate, nell'ordine seguente: 1. dai comandanti di corpo, di distaccamento o di posto delle varie forze armate; 2. dagli ufficiali e sottufficiali dei carabinieri [reali] e dagli altri ufficiali di Polizia Giudiziaria indicati nell'articolo 221 del codice di procedura penale»*.

[2] R.D. 20 febbraio 1941 n. 303, *Codici penali militari di pace e di guerra*, in *G.U.* 6 maggio 1941, n. 107, S.O..

[3] D.P.R. 22 settembre 1988 n. 447, *Approvazione del codice di procedura penale*, in *G.U.* 24 ottobre 1988, n. 250, S.O..

[4] Resta ferma, come nell'originaria versione dell'art. 347, c. 3, c.p.p., la necessità di una successiva comunicazione scritta da trasmettere senza ritardo.

presupposti di una comunicazione indilazionabile. Pur nella obiettiva vaghezza del concetto di «senza ritardo», pare comunque di poter dire che la riferibilità di tale locuzione a tutti i casi non specificamente delineati dai commi 2-bis e 3 implichi – come conseguenza – che si debba ritenere tempestiva e rispettosa del dettato normativo anche una c.n.r. che sia stata trasmessa oltre le quarantotto ore dall'acquisizione della notizia medesima.

Ciò posto, la questione attiene dunque all'applicabilità dell'art. 347 c.p.p. anche ai reati militari, dovendosi domandare se il comma 4 dell'art. 301 c.p.m.p. abbia conservato la propria autonomia (imponendo che sempre e comunque le c.n.r. militari debbano essere trasmesse «immediatamente») o se invece possa affermarsi un suo superamento conseguente all'entrata in vigore del codice di procedura penale del 1988. Ci si dovrà, poi, chiedere quali siano i contenuti da dare ai termini usati dal Legislatore per delineare le tempistiche di adempimento del dovere in questione e quali le condizioni che impongono la formulazione delle predette c.n.r..

2. I rapporti tra codice penale militare di pace e codice di procedura penale; l'applicabilità delle norme sulla successione di Leggi nel tempo

Nell'esaminare lo stato dell'arte in relazione ai rapporti tra le due norme, si rileva da un lato un autorevole orientamento dottrinale teso ad affermare la permanente vigenza dell'art. 301, c. 4, c.p.m.p., in ragione del carattere non radicalmente dissonante di tale norma rispetto all'impianto del codice di procedura penale del 1988[5]. D'altra parte, si rilevano invece opinioni secondo le quali tale ultima norma dovrebbe oramai ritenersi superata[6]; si consideri, in proposito, che il più recente codice penale militare commentato in commercio non riporta neppure il comma di cui trattasi, indicando in nota la dicitura «questo comma deve considerarsi implicitamente abrogato perché incompatibile con l'art. 347 dell'attuale c.p.p.»[7].

Canone essenziale da prendere in considerazione per cercare di raggiungere una soluzione del problema, dunque, pare essere l'art. 261 c.p.m.p., che delinea i rapporti tra i principi di specialità e di complementarietà stabilendo: «salvo che la legge disponga

---

[5] Cfr. P. RIVELLO, *Il procedimento militare*, Giuffrè, Milano, 2010, 141 ss.: *«Ai sensi dell'art. 301 comma 3 c.p.m.p. i soggetti esercenti le funzioni di Polizia Giudiziaria militare devono informare «immediatamente» il procuratore militare della Repubblica di ogni possibile notizia di reato. Conseguentemente, assai netto appariva il divario, sotto questo aspetto, rispetto all'analoga previsione, contenuta nell'art. 347 c.p.p., che imponeva invece alla Polizia Giudiziaria di riferire al pubblico ministero "ordinario" gli elementi essenziali del fatto e gli altri elementi raccolti «entro quarantotto ore» dall'acquisizione della notizia di un reato, e dunque entro un termine assai più dilazionato. Tale differenziazione peraltro si è successivamente ingigantita, in quanto per effetto della sostituzione dell'art. 347 comma 1 c.p.p., ad opera dell'art. 4 d.l. 8 giugno 1992 n. 306, conv. in l. 7 agosto 1992 n. 356, la Polizia Giudiziaria è ora semplicemente tenuta a riferire al pubblico ministero "ordinario" la notizia di reato entro un termine vagamente individuato con la locuzione «senza ritardo». Mentre il disposto dell'art. 301 c.p.m.p., alla luce di una corretta applicazione del principio di complementarietà, è tuttora sicuramente applicabile, in quanto esso delinea una serie di previsioni specifiche, differenziate da quelle contenute nel codice di procedura penale, ma non radicalmente dissonanti rispetto ad esse, deve invece osservarsi come appaia "dubbia" la perdurante vigenza dell'art. 305 c.p.m.p.»*.

[6] Cfr. A. INTELISANO, *Adempimenti dei comandanti di corpo nei casi di reati militari e di reati comuni in ambito militare*, in *www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/ISSMI/Corsi/Corso_Consigliere_Giuridico/Documents/81190_ADEMP_C-CORPO.pdf*: *«Avuta notizia della commissione di un reato militare (nell'ambito del generale compito di informarsi o perché è stata presentata denuncia da parte di un militare o a seguito di relazione di servizio compilata da un dipendente), è fatto obbligo al comandante di corpo (o di distaccamento o di posto) riferire per iscritto senza ritardo al P.M, gli elementi essenziali raccolti, indicando le fonti di prova e le attività compiute e trasmettendo la relativa comunicazione. Tale adempimento (che sostituisce il rapporto giudiziario previsto dal vecchio c.p.p.) comprende anche, quando è possibile, le generalità e quanto altro valga all'identificazione della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini, della persona offesa e di coloro che siano in grado di riferire su circostanze rilevanti per la ricostruzione dei fatti (v. schema n.l). Se vi è urgenza, la comunicazione della notizia del reato è data immediatamente anche in forma orale. In ogni caso deve essere indicato il giorno e l'ora in cui è stata acquisita la notizia del reato»*.

[7] Cfr. A. TENCATI, *Codici penali militari e ordinamento militare*, La Tribuna, Piacenza, 2021.

diversamente, le disposizioni del codice di procedura penale si osservano anche per i procedimenti davanti ai tribunali militari […]».

Secondo un orientamento della Corte di cassazione[8], il raccordo tra i principi di cui trattasi presuppone che l'applicabilità delle norme del codice di procedura penale al processo militare si fondi su una lacuna delle disposizioni relative a quest'ultimo. In mancanza di una situazione simile, l'eventuale conflitto tra le norme del c.p.m.p. e quelle del c.p.p. non potrebbe essere risolto dando comunque e automaticamente prevalenza all'applicazione della disposizione generale secondo un improprio richiamo del principio di complementarietà; la prevalenza delle norme generali potrebbe essere affermata solamente ove si ravvisino ipotesi di «palese e radicale incompatibilità della disposizione speciale derogatoria con le linee-guida del modello accusatorio e con l'opzione garantista in tema di libertà personale cui risulta ispirato il nuovo sistema processuale». Caso, quello di cui trattasi, nel quale non potrebbe comunque affermarsi l'abrogazione tacita della norma, dovendosi invece invocare l'intervento della Corte costituzionale.

Aderendo a questa tesi, si dovrebbe con ogni probabilità affermare la permanente validità dell'ultimo comma dell'art. 301 c.p.m.p., le cui disposizioni non si pongono certo in significativa antitesi con il modello di un processo accusatorio né contrastano con l'opzione garantista in tema di libertà personale. Si deve tuttavia rilevare che tale conclusione pare trascurare almeno due aspetti delle norme in materia di successione delle leggi nel tempo così come delineate dall'art. 15 delle Preleggi: da un lato, non risulta che l'eventuale incompatibilità tra una norma successiva e una precedente determini l'abrogazione di quest'ultima solamente a seguito di una pronuncia da parte della Corte costituzionale; dall'altro, va ricordato che tra le fattispecie di abrogazione vi è anche quella conseguente all'approvazione di una nuova legge che regoli l'intera materia già regolata dalla legge anteriore.

Sul punto, pare doveroso richiamare le argomentazioni che la Consulta ha delineato nella sentenza n. 274 del 1997[9], laddove ha preso in considerazione la possibilità di affrontare il tema delle dissonanze tra codice penale militare di pace e codice di procedura penale sulla base di due diversi orientamenti. Da un lato, la Corte ha ipotizzato di aderire a un'accezione rigida del principio di specialità, dovendosi ritenere comunque vigenti tutti gli istituti del processo militare e affrontare, se mai, in termini di invalidità ogni questione di compatibilità di tali istituti con i principi del nuovo codice. Alternativamente, si è proposto (e ritenuta preferibile, sulla base tanto della prassi quanto di un autorevole indirizzo giurisprudenziale[10]) un approccio più flessibile, teso a dar rilievo al requisito della compatibilità e a far ritenere senz'altro abrogate tutte le norme del processo militare che appaiano incapaci di armonizzarsi con i principi ai quali è ispirato il nuovo codice di procedura penale.

Privilegiando, conformemente alle indicazioni della Corte costituzionale, tale seconda modalità di esegesi dei rapporti tra le norme, si potrebbe ancora una volta sostenere – ferma la non necessità di un intervento demolitorio da parte della Consulta[11] – la permanente

[8] Cass. Pen., sez. I, 19 giugno 2000 n. 4488, in *Cass. pen.*, 2001, 1891. La sentenza ha preso in considerazione l'estensibilità al processo penale militare dell'istituto del giudice monocratico.

[9] Corte Cost., 25 luglio 1997 n. 274, in *Dir. pen. e proc.*, 1998, 1, 75, con nota di P. RIVELLO. Cfr. anche S. MARCOLINI, *Il principio di complementarità e il giudizio per decreto nel processo penale militare alla luce della sentenza costituzionale n. 274 del 1997*, in *Cass. pen.*, 1999, 3327 ss..

[10] Si richiama, in particolare, la sentenza Cass. Pen., SS.UU., 14 dicembre 1994 n. 1684, in *Cass. pen.*, 1995, 1808 ss., con nota di G. MAZZI, *Processo penale militare e «principi fondamentali» della procedura penale: un intervento «destabilizzante» delle Sezioni unite*.

[11] Sul punto, sia consentito ad esempio rilevare che – pur nell'originario non unanime dibattito sul tema – non è stata necessaria alcuna pronuncia di legittimità costituzionale per affermare l'implicita abrogazione dell'art. 264 c.p.m.p. da parte dell'art. 13 c.p.p.: cfr. Cass, Pen., SS.UU., 25 ottobre 2005 n. 5135, in *Dir. pen. e proc.*, 2006, 567. In dottrina Cfr. L.M. FLAMINI, sub *art. 264 c.p.m.p.*, in *Codici penali militari*, a cura di D. BRUNELLI - G. MAZZI, Milano, 2001, p. 967; A.

vigenza dell'ultimo comma dell'art. 301 c.p.m.p.: il fatto che per determinate notizie di reato siano prescritte scadenze più stringenti rispetto alle notizie di reato ordinarie non risulta infatti inconciliabile con i principi sottesi al codice di procedura penale, che a propria volta ha delineato (e progressivamente incrementato) casi nei quali la comunicazione di una notizia deve essere data «immediatamente».

Tuttavia, la scelta di ancorare la sopravvivenza di una norma speciale alla sua compatibilità o meno con i principi fondamentali del codice di procedura penale non appare priva di criticità, come evidenziato da chi ha affermato che la soluzione ermeneutica dovrebbe ancorarsi a criteri oggettivi, senza lasciare che sia la discrezionalità dell'interprete a stabilire quali siano le insuperabili direttive fondamentali del codice di rito e quali, invece, le norme prive di tale connaturata cogenza[12].

Di certo, poi, si porrebbe un problema di coerenza della scelta, tenuto conto del fatto che a fronte di reati del tutto eterogenei previsti dal codice penale militare di pace (da quelli di natura bagatellare a quelli di straordinaria gravità) si prevedono comunque oneri in capo agli organi di Polizia Giudiziaria militare sostanzialmente equivalenti. Oneri, si badi, suscettibili di gravi conseguenze in caso di loro mancato rispetto, tenuto conto del fatto che gli esercenti funzioni di Polizia Giudiziaria militare potrebbero essere chiamati a rispondere del reato di cui all'art. 361 c.p. per il fatto di non aver comunicato «immediatamente» notizie di reato militare di gravità pari o inferiore a quella di reati "ordinari" per i quali la comunicazione deve essere effettuata «senza ritardo», sulla base di quanto disposto dall'art. 347 c.p.p.[13].

Una soluzione che appare idonea a risolvere la problematica di cui trattasi sembra tuttavia rinvenibile, come premesso, nell'ultima parte dell'art. 15 delle Preleggi, laddove si prevede che una legge possa essere abrogata dalla legge posteriore non solo in forma esplicita o tacita/implicita, ma anche quando «la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore». Orbene: a fronte di una disposizione – quella dell'art. 301, comma 4, c.p.m.p. – sulla base della quale ogni notizia di reato doveva essere data «immediatamente», il codice di procedura penale è intervenuto delineando una scansione temporale differente, ancorché sempre particolarmente sollecitatoria, a seconda che si trattasse o meno di comunicazioni considerate urgenti o di preminente rilievo; scansione che con il passare del tempo è divenuta peraltro sempre più particolareggiata. Ciò posto, non sembra peregrino affermare che con l'art. 347 c.p.p. il Legislatore abbia inteso disciplinare in maniera completa e nella sua interezza la materia delle comunicazioni di notizia di reato, con ciò determinando l'abrogazione dell'art. 301, comma 4, del codice penale militare di pace.

MACCHIA, sub *art. 13 c.p.p.*, in *Commentario del nuovo codice di procedura penale*, diretto da E. AMODIO - O. DOMINIONI, I, Milano, 1989, 94; V. ZAGREBELSKY, sub *art. 13-14 c.p.p.*, in *Commento al nuovo codice di procedura penale*, coordinato da M. CHIAVARIO, I, Torino, 1989, 123.

[12] Cfr. G. MAZZI, *Processo penale militare e «principi fondamentali» della procedura penale: un intervento «destabilizzante» delle Sezioni unite*, cit.: *«[…] non si vede perché l'efficacia della prima norma dovrebbe essere esclusa per le disposizioni non ispirate a princìpi fondamentali: quando si discute, sul piano della interpretazione tecnico-giuridica, sulla efficacia di certe norme di richiamo, o di estensione di una normativa ad altra materia, occorre trovare una soluzione interpretativa che, per essere valida, non può essere ancorata a criteri del tutto discrezionali quali quello del carattere fondamentale o meno dei princìpi cui le norme la cui applicazione è in discussione sono ispirate. Così facendo si attribuisce infatti all'interprete un compito tutt'altro che agevole, quale quello di enucleare le disposizioni del nuovo codice di procedura penale ispirate ai «princìpi fondamentali», e porle in comparazione con quelle del libro III del codice penale militare di pace, per verificare l'eventuale contrasto con i suddetti princìpi fondamentali»*.

[13] Si ricorda, peraltro, che le norme di attuazione del codice di procedura penale prevedono altresì conseguenze disciplinari derivanti da siffatta condotta. Cfr. art. 16, c. 1, disp. att. c.p.p.: *«Gli ufficiali e gli agenti di Polizia Giudiziaria che senza giustificato motivo omettono di riferire nel termine previsto all'autorità giudiziaria la notizia del reato, che omettono o ritardano l'esecuzione di un ordine dell'autorità giudiziaria o lo eseguono soltanto in parte o negligentemente o comunque violano ogni altra disposizione di legge relativa all'esercizio delle funzioni di Polizia Giudiziaria, sono soggetti alla sanzione disciplinare della censura e, nei casi più gravi, alla sospensione dall'impiego per un tempo non eccedente sei mesi»*.

La soluzione, tra l'altro, troverebbe riscontro anche nell'esame della progressione storica delle norme in materia. Si consideri, infatti, che nel codice di procedura penale del 1930 non era prevista – così come nel codice penale militare di pace – alcuna differenziazione tra le notizie di reato, essendo stabilito solamente che ogni rapporto fosse presentato «senza ritardo»[14]. La mancata distinzione tra notizie di reato ordinarie, notizie riferibili a fatti per i quali sono stati compiuti accertamenti cui il difensore ha diritto di assistere e notizie urgenti è dunque una connotazione di entrambe le legislazioni previgenti, sicché l'innovazione del nuovo codice di procedura penale ben può essere considerata tale da avere compiutamente ridisciplinato la materia di cui trattasi.

Conclusione, questa, che porta con sé anche un'auspicabile equiparazione, dal punto di vista delle responsabilità, di tutte le persone che esercitano funzioni di Polizia Giudiziaria (ordinaria o militare), le quali dunque sarebbero eventualmente chiamate a rispondere del reato di cui all'art. 361 c.p. sulla base dei medesimi presupposti normativi, senza che si formino invece delle disparità di trattamento che difficilmente troverebbero ancoraggio nell'oggettiva gravità di ogni e qualsivoglia fattispecie delittuosa militare.

3. Il significato da attribuire alla locuzione «senza ritardo»

Ove dunque si condividesse la conclusione, proposta con il presente lavoro, secondo la quale il quarto comma dell'art. 301 c.p.m.p. deve considerarsi abrogato ad opera dell'art. 347 c.p.p., si deve conseguentemente affrontare il tema del significato da dare alla locuzione «senza ritardo» delineata da quest'ultima norma (non apparendo invece suscettibili di interpretazione i parametri «entro quarantotto ore» e «immediatamente»).

Sul punto, pare ancora una volta opportuno prendere le mosse dalle origini della previsione codicistica, rilevando come il Legislatore delegante avesse stabilito tra i principi e criteri direttivi conferiti al Governo anche il seguente: «potere-dovere della Polizia Giudiziaria di prendere notizia e di descrivere i fatti costituenti reato compilando i verbali relativi alle attività compiute, di assicurare le fonti di prova e di impedire che i reati vengano portati ad ulteriori conseguenze; obbligo della Polizia Giudiziaria di riferire al pubblico ministero immediatamente e comunque non oltre quarantotto ore, anche oralmente, la notizia del reato […]»[15].

La Legge delega, dunque, pare innestarsi nel solco delle disposizioni previgenti (comprese quelle del codice penale militare di pace), che non distinguevano né le notizie di reato in base alla loro tipologia, né le modalità di comunicazione. Nel dare esecuzione alla delega, il Governo ha invece predisposto una scansione, pur rispettosa dei criteri direttivi, in relazione a tali variabili.

Nella relazione allegata al codice di procedura penale[16], in particolare, il Governo ha

---

[14] Cfr. art. 2 c.p.p. 1930: *«Gli ufficiali e gli agenti di Polizia Giudiziaria debbono fare rapporto di ogni reato del quale vengono comunque a conoscenza, salvo che si tratti di reato punibile a querela dell'offeso. Gli altri pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio, che, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, hanno notizia di un reato, sono obbligati a farne rapporto, salvo che si tratti di reato punibile a querela dell'offeso. Il rapporto è presentato, senza ritardo, al procuratore del Re o al pretore. Il rapporto espone succintamente il fatto con tutte le circostanze che possono interessare il procedimento penale; da' notizia di tutti gli elementi di prova raccolti e, quando è possibile, contiene le generalità di chi è indicato come reo, della persona offesa dal reato e dei testimoni, o quant'altro valga alla loro identificazione»*.

[15] Cfr. art. 2, n. 31, L. 16 febbraio 1987, n. 81, *Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale*, in *G.U.* 16 marzo 1987, n. 62, S.O..

[16] Cfr. Ministero di Grazia e Giustizia, *Relazioni al progetto preliminare e al testo definitivo del codice di procedura penale, delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni e delle norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni*, in *G.U.* 24 ottobre 1988 n. 250, S.O. n. 93.

evidenziato come le linee guida affidate (le quali non imponevano più che la trasmissione fosse effettuata "immediatamente" bensì "immediatamente e comunque entro quarantotto ore") hanno indotto a prevedere un onere di comunicazione immediata – anche in forma orale – solo nei casi di urgenza, potendosi invece ritenere soddisfatto l'onere di comunicazione in forma scritta ed entro quarantotto ore negli altri casi[17].

La disciplina in tal modo delineata, unitamente a quella di cui al successivo art. 348 c.p.p., aveva suscitato critiche da parte di chi aveva rilevato la deresponsabilizzazione della Polizia Giudiziaria in ragione del maggior peso attribuito al pubblico ministero[18], nonché da parte di chi evidenziava la difficoltà obiettiva di procedere alla comunicazione entro quarantotto ore[19]. Le modificazioni successivamente recate all'art. 347 c.p.p., come noto, hanno però sostituito – attraverso il D.L. n. 306 del 1992[20] – il termine da ultimo menzionato con la già ricordata locuzione "senza ritardo", conservando il termine di quarantotto ore nei soli casi in cui siano stati compiuti atti per i quali è prevista l'assistenza del difensore della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini[21]. Il tenore letterale della norma e la conservazione di ipotesi nelle quali è imposto un termine di quarantotto ore induce a ritenere che con la nuova formulazione si sia inteso svincolare la Polizia Giudiziaria dal rigido termine originariamente stabilito, pur mantenendo una prescrizione dal contenuto chiaramente sollecitatorio.

In dottrina si è sostenuto che l'utilizzo dell'espressione di cui trattasi implichi che la comunicazione della notizia di reato debba essere effettuata «con una tempestività affidata alla valutazione discrezionale in primo luogo della stessa Polizia Giudiziaria»[22]. Nella valutazione dell'esercizio di tale discrezionalità, collegata evidentemente all'affermazione di responsabilità per il reato di cui all'art. 361 c.p., la Corte di cassazione ha comunque precisato che la nuova locuzione ha senz'altro il fine di consentire alla Polizia Giudiziaria di acquisire compiutamente le notizie di reato, senza tuttavia attribuire la facoltà – riservata al Pubblico Ministero – di formulare una propria valutazione sulla fondatezza di essa[23]. Nel delineare l'assunto, la Suprema Corte ha ritenuto tardiva la comunicazione che non consente al P.M. «qualsiasi iniziativa a lui spettante», locuzione francamente poco chiara, non consentendo di comprendere se debba intendersi nel senso di impedimento di ogni iniziativa del Pubblico Ministero oppure di una qualsiasi delle iniziative cui il Pubblico Ministero avrebbe potuto dare vita.

---

[17] Cfr. Ministero di Grazia e Giustizia, *Relazioni al progetto preliminare e al testo definitivo del codice di procedura penale […],* cit.: *«Per un lato non si è voluto lasciare la Polizia Giudiziaria arbitra assoluta delle decisioni (consentendole ogni scelta sui tempi della comunicazione anche nei casi urgenti e nei quali può verificarsi la necessità di immediata attività del pubblico ministero); per un altro verso si è voluto evitare che il pubblico ministero fosse subissato dall'arrivo contemporaneo di innumerevoli notizie per giunta prive di alcun dato di supporto investigativo (in quanto la Polizia Giudiziaria che da' la notizia immediatamente nulla può indicare circa l'attività compiuta e gli altri elementi rilevati)»*.

[18] Cfr. P. CORSO, *Le indagini preliminari*, in M. PISANI-A. MOLARI-V. PERCHINUNNO-P. CORSO, *Manuale di procedura penale*, Monduzzi, Bologna, 1996, 348; G. FRIGO, *Art. 4 D.L. 8 giugno 1992 n. 306*, in AA.VV., *Le misure antimafia*, 1, suppl. a *Il Sole 24 ore*, 7 agosto 1992.

[19] G. NEPPI MODONA, *Indagini preliminari e udienza preliminare*, in *Profili del nuovo codice di procedura penale*, a cura di G. CONSO e V. GREVI, Cedam, Padova, 1996, 395.

[20] D.L. 8 giugno 1992 n. 306, *Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa*, in *G.U.* 8 giugno 1992, n. 133, convertito in L. 7 agosto 1992 n. 356, *Conversione in legge con modificazioni, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, recante modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa*, in *G.U.* 7 agosto 1992, S.G n. 185.

[21] Il D.L. n. 306 del 1992 è intervenuto poi sul dettato dell'art. 347, c. 3, c.p.p. delineando le ipotesi nelle quali la comunicazione deve essere effettuata immediatamente. Successivamente, lo stesso comma 3 è stato modificato dalla Legge 8 agosto 1995 n. 332 e dalla Legge 19 luglio 2019 n. 69. Cfr. N. TRIGGIANI, *Sui limiti dell'attività d'indagine a iniziativa della Polizia Giudiziaria dopo l'intervento del pubblico ministero*, in *Cass. pen.*, 1997, 445.

[22] A. NAPPI, *Guida al codice di procedura penale*, Giuffrè, Milano, 2000, 215.

[23] Cass. Pen., Sez. V, 09 febbraio 2011 n. 14465, in *CED Cass.*.

Maggiore chiarezza può tuttavia essere riscontrata in alcune decisioni, precedenti e successive rispetto a quella appena menzionata, nelle quali – dopo aver ribadito la natura sollecitatoria dei termini "immediatamente" e "senza ritardo" – si è precisato che tale ultima locuzione si deve intendere riferita ad attività «da compiere in un margine ristretto di tempo, e cioè non appena possibile, tenuto conto delle normali esigenze di un ufficio pubblico onerato di un medio carico di lavoro»[24]. Si è precisato, in particolare, che la sostituzione del termine di quarantotto ore con la formula più elastica qui esaminata trova fondamento nella necessità che la Polizia Giudiziaria ponga in essere una compiuta acquisizione della notizia di reato, non limitandosi dunque a trasmettere notizie rispetto alle quali appaia dubbia perfino la rapportabilità dell'oggetto a una norma incriminatrice.

Il riconoscimento di un maggiore spazio di manovra a favore della Polizia Giudiziaria troverebbe peraltro fondamento, secondo una tesi, nella previsione dell'art. 347 c.p.p. secondo cui con la notizia di reato devono essere trasmessi anche gli «elementi sino ad allora raccolti», «le fonti di prova» e «le attività compiute»[25], con ciò dando per implicita la possibilità di compiere attività prodromiche alla trasmissione della notizia di reato. Va rilevato, tuttavia, che le indicazioni appena riportate erano identiche anche nella prima versione dell'art. 347 c.p.p., così come introdotto nel 1988, sicché pare ragionevole ritenere che proprio la modificazione del termine, da "quarantotto ore" a "senza ritardo", abbia stabilito il cambio di passo tra la previgente formulazione della norma e quella attuale.

4. Il momento dal quale decorre l'obbligo di formulare la comunicazione

Un ultimo e sintetico cenno deve essere rivolto al tema, connesso e forse in parte sovrapponibile, del momento a partire dal quale si configuri in capo alla Polizia Giudiziaria l'obbligo di trasmettere la notizia di reato. In proposito, va preliminarmente rilevato il dato incontestabile della non necessaria individuazione dell'autore del fatto: ai sensi dell'art. 347, c. 1, c.p.p. è infatti previsto che le generalità della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini siano comunicate solamente quando è possibile. Nella stessa relazione al progetto preliminare e al testo definitivo del codice del 1988, d'altra parte, si dava conto del fatto che «per notizia del reato agli effetti dell'obbligo di riferire deve intendersi anche la notizia non soggettivamente qualificata e priva di riscontri probatori»[26].

Posto quanto sopra, formula ricorrente nella giurisprudenza di legittimità che si è occupata del reato di cui all'art. 361 c.p. è quella secondo la quale il pubblico ufficiale non può dirsi vincolato all'obbligo di denuncia sino a quando non sia in grado di individuare gli elementi di un reato e di acquisire ogni altro elemento utile per la formazione della denuncia stessa[27]. Il reato da segnalare, dunque, deve essere rilevabile quantomeno nelle sue linee essenziali; ne

[24] Cfr. Cass. Pen., Sez. 6, 19 marzo 2007 n. 18457, in *Cass. Pen.*, 2008, 3, 1055; Cass. Pen., Sez. V, 14 novembre 2013 n. 599, in *CED Cass.*. Si legga in proposito anche il commento di A. GASPARRE, *Quel pasticcio della falsificazione della documentazione sanitaria e l'omessa denuncia del pubblico ufficiale*, in *Diritto & Giustizia*, 2014, 73. Si veda inoltre P.P. PALESU, sub *art. 347 c.p.p.*, in A. GIARDA, G. SPANGHER, *Codice di procedura penale commentato*, II, 2010, 4217: *«[…] sembra corretto parlare di ingiustificato ritardo da parte della polizia solo nell'ipotesi in cui la comunicazione avvenga con un indugio eccessivo, cioè tale da compromettere la persecuzione del reato»*.

[25] Cfr. G. ARIOLLI, *L'omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale, momento consumativo e termine prescrizionale*, in *Cass. pen.*, 2001, 2365. L'A. precisa, tra l'altro, che *«Un'interpretazione che riconosce alla Polizia Giudiziaria un margine di elasticità temporale nel comunicare la notizia di reato ha anche il pregio di evitare il ricorso continuo, da parte del pubblico ministero, a deleghe o direttive di indagine aventi ad oggetto atti che la Polizia Giudiziaria può compiere di propria iniziativa»*.

[26] Cfr. Ministero di Grazia e Giustizia, *Relazioni al progetto preliminare e al testo definitivo del codice di procedura penale […],* cit..

[27] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 08 maggio 2019 n. 27715, in *Dir. pen. e proc.*, 2019, 1248; Cass. pen., Sez. VI, 03 luglio 2018 n. 49833, in *CED Cass.*; Cass. Pen., sez. VI, 07 maggio 2009 n. 27508, in *Cass. pen.*, 2010, 3130; Cass. Pen., sez. V, 04 aprile 2008 n. 26081, *ivi*, 2009, 4734; Cass. pen., Sez. I, 19 febbraio 1988 n. 5793, in *Riv. pen.*, 1989, 312.

deriva che le condizioni affinché sorga l'obbligo di cui all'art. 347 c.p.p. sono almeno due: che vi sia un fatto astrattamente riconducibile a una fattispecie di reato e che quel fatto sia ragionevolmente percepibile da parte della Polizia Giudiziaria[28]. Pur non essendo, dunque, necessaria la certezza della commissione di un reato, non appaiono viceversa sufficiente il mero sospetto[29], le illazioni o le congetture[30]; come affermato in dottrina, ci si trova di fronte a una notizia di reato soggetta all'obbligo di comunicazione «quando la informazione appresa abbia ad oggetto un fatto specifico – con il debito supporto di fonti di prova – nel quale siano individuabili gli elementi essenziali di un reato»[31].

Il reato oggetto della segnalazione deve inoltre essere già stato commesso; qualora invece vi sia il mero sospetto di una possibile futura attività illecita, il pubblico ufficiale deve – ricorrendone le condizioni – semplicemente adoperarsi per impedirne l'eventuale commissione del reato ma non è tenuto a presentare denuncia[32].

Nel dare applicazione pratica ai principi di cui si è dato conto, la giurisprudenza ha dunque ritenuto – ad esempio – che non fosse responsabile del reato di cui all'art. 361 c.p. un ufficiale di Polizia Giudiziaria che, venuto a conoscenza informalmente di condotte sospette di un collega nel mese di marzo 2000, aveva informato la propria scala gerarchica e posto in essere accertamenti (evidentemente delicati) culminati in una notizia di reato trasmessa all'Autorità Giudiziaria dopo dieci mesi[33]. Viceversa, in altro caso nel quale una donna aveva dichiarato (dopo essere uscita dallo stato di coma provocato dal fatto denunciato) di essere stata violentemente aggredita, delineando i fatti e tenendo conto – ovviamente – dell'effettivo esito del fatto, la Corte di cassazione ha confermato la condanna di due appartenenti alla Polizia di Stato che avevano lasciato trascorrere circa un mese prima di effettuare la comunicazione all'Autorità Giudiziaria[34].

---

[28] Cfr. Cass. Pen., Sez. VI, 11 febbraio 2008 n. 15400, in *Riv. pen.*, 2008, 9, 891.

[29] Cfr. P. VIOLANTE, *L'obbligo di rapporto nell'art. 361 c.p. e nell'art. 3 c.p.p.*, in *Giust. pen.*, 1981, 663. Cfr. anche G. ARIOLLI, *L'omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale, momento consumativo e termine prescrizionale*, cit.: *«In tanto l'articolo 361 c.p. può trovare applicazione, in quanto l'ufficiale di Polizia Giudiziaria sia in possesso della notizia di un fatto nel quale sia dato ravvisare l'ipotesi di un reato e, ciò nonostante, si sottragga all'obbligo impostogli; è dunque necessario che il reato sia profilato nelle sue linee essenziali; di conseguenza, allorché la notizia contenga una sommaria ed imprecisa segnalazione di un fatto intorno al quale sia necessario l'espletamento di opportune investigazioni, non potrà non riconoscersi all'ufficiale di Polizia Giudiziaria la facoltà di disporre del tempo minimo indispensabile a verificare la rilevanza penale di tale notizia»*.

[30] Cfr. D. SIRACUSANO, *Manuale di diritto processuale penale*, Giuffrè, Milano, 1991, II, 9 ss..

[31] Cfr. I. DI LALLA, Voce *Notizia di reato*, in *Dig. disc. pen.*, VIII, Torino, 1994, 259 ss.. L'A. precisa anche che *«Non costituisce notizia di reato la diceria, il mero sospetto, l'illazione, la congettura; né la Polizia Giudiziaria indaga propriamente su una notizia di reato quando ricerca l'informazione – con rilevazioni, verifiche, controlli – o elementi idonei a definire la rilevanza penalistica della stessa una volta acquisita. Tanto che tutto ciò verrà riportato nella relazione di servizio, atto con il quale il personale porta a conoscenza del responsabile dell'ufficio tutta l'attività svolta ed i risultati conseguiti durante il servizio stesso, ma non ne verrà ancora informato il pubblico ministero»*. Cfr. anche P.L. VIGNA, *Polizia Giudiziaria e pubblico ministero nelle indagini preliminari: acquisizione della* notitia criminis *e ricerca delle fonti di prova*, in *Giust. pen.*, 1990, 394.

[32] Cfr. Cass. Pen., sez. V, 04 aprile 2008 n. 26081, cit..

[33] Cfr. Cass. Pen., Sez. VI, 11 febbraio 2008 n. 15400, cit..

[34] Cfr. Cass. Pen., sez. VI, 19 marzo 2007 n. 18457, cit.: *«Nessuna necessità di particolari attività investigative erano sussistenti in relazione alle vicende di specie, sia perché, come si legge nella sentenza di primo grado, lo S. aveva sottolineato la particolare lucidità della anziana signora nel momento in cui aveva riferito i fatti, sia per la reiterazione degli episodi fortemente sospetti, sia infine per la gravità degli stessi (frattura esposta alla gamba destra e coma), concretanti delitti perseguibili d'ufficio»*.

5. Conclusioni

All'esito delle considerazioni che si sono espresse, pare ragionevole sostenere l'abrogazione dell'art. 301 c.p.m.p. ai sensi dell'ultima parte dell'art. 15 delle Preleggi e l'applicabilità dell'art. 347 c.p.p. a tutte le notizie di reato, quand'anche concernenti reati militari.

Nell'esame della norma che si ritiene dunque applicabile tanto al settore ordinario quanto a quello militare, va rilevato che dopo una iniziale fase di tendenziale accentramento delle indagini preliminari nelle mani del Pubblico Ministero, è stata attribuita alla Polizia Giudiziaria una più ampia facoltà di compiere accertamenti preliminari autonomi tesi alla configurazione di una notizia di reato il più possibile idonea a consentire al magistrato di stabilire le indagini da compiere. Il maggiore spazio di manovra attribuito trova d'altra parte una conferma anche in un ambito nel quale, stante la minore gravità dei reati considerati, il Legislatore ha addirittura attribuito alla Polizia Giudiziaria un periodo di quattro mesi per l'autonomo svolgimento di tutti gli atti di indagine necessari e la trasmissione della c.n.r. al Pubblico Ministero[35].

Ciò posto, l'eventuale configurazione di responsabilità per la violazione del dovere di tempestiva trasmissione della notizia di reato all'Autorità Giudiziaria implica che l'analisi delle relative vicende debba essere effettuata caso per caso, verificando le connotazioni tipiche di ciascuna di esse e le eventuali difficoltà sottese a ciascuna fattispecie. La presenza di una notizia sufficientemente determinata e corroborata da un idoneo (ancorché incompleto) supporto probatorio determinerà pertanto l'obbligo di segnalare il fatto all'Autorità Giudiziaria, al contrario di quei fatti meramente sospetti che necessitano di una ragionevole attività di previo accertamento.

Il tema pare peraltro di particolare interesse anche alla luce della riforma comunemente conosciuta con il cognome dell'attuale Ministro della Giustizia ("Cartabia")[36], laddove all'art. 1, c. 2 lett. p), si conferisce al Legislatore delegato il compito di «precisare i presupposti per l'iscrizione nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale della notizia di reato e del nome della persona cui lo stesso è attribuito, in modo da soddisfare le esigenze di garanzia, certezza e uniformità delle iscrizioni». Pare infatti ragionevole affermare che l'individuazione dei presupposti in questione sia rilevante non solo al fine di determinare il momento a partire dal quale il Pubblico Ministero deve procedere all'iscrizione nel registro di cui all'art. 335 c.p.p., ma anche nell'individuare gli elementi che impongono alla Polizia Giudiziaria di comunicare la notizia al P.M. medesimo.

Sul punto, deve essere ricordato che il tema è già stato affrontato dalle commissioni che nel 2004 e nel 2006 sono state istituite per tracciare le linee di un progetto di delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale[37]. Nella proposta di articolato della seconda delle commissioni indicate, in particolare, si individua la notizia di reato come «rappresentazione non manifestamente inverosimile di uno specifico accadimento storico, attribuito o meno a soggetti determinati, dalla quale emerga la possibile violazione di una disposizione incriminatrice contenuta nel codice penale o in leggi speciali». Ove

---

[35] Cfr. art. 11 d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, *Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468*, in *G.U.* 6 ottobre 2000, n. 234, S.O.: *«Acquisita la notizia di reato, la Polizia Giudiziaria compie di propria iniziativa tutti gli atti di indagine necessari per la ricostruzione del fatto e per l'individuazione del colpevole e ne riferisce al pubblico ministero, con relazione scritta, entro il termine di quattro mesi»*.

[36] L. 27 settembre 2021, n. 134, *Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*, in *G.U.* 4 ottobre 2021, n. 237.

[37] Commissioni presiedute dal Prof. Andrea Antonio D'Alia (2004) e dal Prof. Giuseppe Riccio (2006); il testo dell'esito di quest'ultima si trova all'indirizzo *https://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.page?contentId=ART47434&previsiousPage=mg_2_7_6*. Si veda, per un commento sul tema, A. MARANDOLA, *Notizia di reato, tempi delle indagini e stadi procedurali nella (prossima) riforma del processo penale*, in *Dir. pen. e proc.*, 2021, 1566 ss..

analoghe indicazioni fossero contenute anche nello strumento attuativo della delega “Cartabia”, più chiare appariranno anche le condizioni in presenza delle quali sorgerà l’obbligo per la Polizia Giudiziaria di comunicare tempestivamente la notizia di reato all’Autorità Giudiziaria, in capo alla quale sorgerà dunque il parallelo dovere di procedere all’iscrizione nell’apposito registro.

Potere sostitutivo in caso di inerzia: profili applicativi in ambito militare

The Power Replacement in Case of Inertia: Applications Profiles in Military Field

Riccardo Giani

Sommario: 1. Il titolare del potere sostitutivo in caso di inerzia *ex lege* 241/1990. – 2. Procedimento amministrativo e ordinamento militare: rapporto operativo. – 3. Applicabilità dell'art. 2, comma 9 bis, l. 241/1990, in ambito militare. – 4. Riflessioni conclusive.

1. Il titolare del potere sostitutivo in caso di inerzia *ex lege* 241/1990

I rapporti tra cittadino e Pubblica Amministrazione[1] hanno visto la loro storica rivoluzione con la promulgazione della l., 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* con cui il legislatore ha voluto disciplinare il procedimento amministrativo. Da allora la citata normativa ha visto una continua evoluzione indirizzata a perseguire sempre più gli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa nonché a garantirne l'opportuna trasparenza. Negli anni successivi, tra le diverse modifiche e integrazioni, col d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*[2] la l. 241/1990 è stata novellata con l'introduzione della previsione di un procedimento specifico per l'esercizio del potere sostitutivo quale strumento per favorire l'attuazione del disposto di cui all'art. 2, l. 241/1990, che prevede in capo all'Amministrazione l'obbligo di concludere il procedimento amministrativo con l'emanazione di un provvedimento espresso produttivo degli effetti nella sfera giuridica dei destinatari.[3] [4]
Nell'ipotesi in cui decorsi inutilmente i termini procedimentali[5] previsti - siano essi indifferentemente di carattere ordinatorio o perentorio - e qualora al silenzio[6] venutosi a formare

[1] Di seguito Pubblica Amministrazione sarà indicata anche col termine di "P.A." o "Amministrazione".

[2] Poi convertito con modificazioni dalla l., 4 aprile 2012, n. 35.

[3] Cfr. E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo – ventesima edizione*, a cura di F. Fracchia, Milano, 2018, 436.

[4] In punto di giurisprudenza è stato affermato che, a carattere generale, sussiste l'obbligo di provvedere in tutte quelle fattispecie particolari ove ragioni di giustizia e di equità impongano alla P.A. l'adozione di un provvedimento e, quindi, tutte le volte in cui, in relazione al dovere di "correttezza" e di "buona amministrazione" della parte pubblica, sorga per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni, qualunque esse siano, della P.A. Cfr. Cons. St., sez. IV, 12 settembre 2018, n. 5344, in www.giustizia-amministrativa.it.

[5] Riguardo ai termini procedimentali:

- I termini decorrono nel procedimento d'ufficio dall'inizio dello stesso, mentre nei casi di procedimento ad istanza di parte decorrono *ex recepto* della stessa. Tale disciplina qualifica il tempo dell'azione amministrativa come un bene della vita e ne determina la certezza. Accanto ai termini finali, la l. 241/1990 detta una speciale disciplina per i termini endoprocedimentali (quali quelli relativi all'acquisizione dei pareri o delle valutazioni tecniche). La dottrina e la giurisprudenza qualificano generalmente sia i termini finali che quelli endoprocedimentali come non perentori perché l'eventuale provvedimento emanato dopo la loro scadenza, quindi in ritardo, non è – in linea di principio - illegittimo, diversamente dai casi in cui la legge qualifichi come perentorio il termine fissato, prevedendo il provvedimento finale tardivo come viziato. Cfr. V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo*, 2021, Torino, 571 ss.
- L'emanazione del provvedimento finale a conclusione del procedimento, *ex lege*, è un obbligo dell'Amministrazione procedente; sicché, sono previsti vari meccanismi per la fissazione del termine, col fine di contemperare sia l'efficienza della P.A. che la garanzia degli interessi dei privati coinvolti dall'azione amministrativa. Più in generale, l'art. 2, l. 241/90, rimette a ciascuna Amministrazione l'obbligo di individuare, mediante atti normativi resi pubblici, i termini dei propri procedimenti non fissati direttamente dalla legge. In mancanza di una disciplina dei termini da parte della singola Amministrazione, la l. 241/1990 interviene stabilendone quello massimo di 30 giorni. Cfr. M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, 2020, Torino, 241 ss.

[6] Possono verificarsi dei casi in cui l'Amministrazione non conclude il procedimento amministrativo e la situazione di inerzia si protrae nel tempo, dando luogo quella fattispecie giuridica denominata "silenzio della pubblica amministrazione". Ci sono varie forme di silenzio dell'amministrazione: il "silenzio-inadempimento" o "silenzio-rifiuto",

non sia attribuita alcuna qualifica da parte della normativa di riferimento, quale possibile rimedio avverso tale "silenzio-inadempimento[7]" formatisi[8], l'art. 2, l. 241/1990, disciplina i poteri sostitutivi attivabili. Tra questi vi è quello denominato "titolare del potere sostitutivo in caso di inerzia[9]".
L'organo di governo di ciascuna Amministrazione individua, nell'ambito delle figure apicali della stessa o di una sua precisa unità organizzativa (di quest'ultima si tratterà *infra*), il soggetto o struttura a cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia[10]. Quale misura suppletiva, solamente nell'ipotesi di ommessa individuazione, il potere sostitutivo si ritiene attribuito al dirigente generale ovvero – in sua mancanza – a quello preposto all'ufficio o al funzionario più elevato di livello, presente in quel determinato contesto. Il privato, in caso di ritardo nella conclusione di un procedimento amministrativo in cui egli è il diretto interessato, potrà rivolgersi a detta figura affinché essa si adoperi – anche attraverso le strutture competenti ovvero con la nomina di un commissario *ad acta* – per la conclusione di tale procedimento in un termine dimidiato rispetto a quello originariamente previsto[11]. Il meccanismo in argomento è attivabile su istanza di parte allorquando sia decorso inutilmente il termine per conclusione del procedimento d'interesse; non è fissato un termine finale, fatto salvo per quei procedimenti presidiati dall'istituto dell'indennizzo da mero ritardo[12]. Detta iniziativa, oltretutto, vi è da dire che non sospende i termini per proporre eventuali azioni giurisdizionali[13]. I nominativi dei summentovati soggetti affidatari – a vario titolo e a seconda dei casi – dei poteri *de quibus* devono essere resi noti, con congrua evidenziazione e idonea forma di pubblicità, sul sito istituzionale dell'Amministrazione, in cui vi dovrà essere l'indicazione di un indirizzo di posta elettronica dedicata al quale il privato interessato possa scrivere per chiedere l'intervento sostitutivo.[14] Inoltre, in ordine al principio di trasparenza amministrativa,

---

il "silenzio-rigetto", il "silenzio-diniego", il "silenzio assenso". Al di fuori dei casi di silenzio qualificato, cioè di silenzio a cui *ex lege* è ricondotto espressamente il valore di accoglimento di un'istanza del privato o il valore di rigetto, se l'amministrazione non provvede nel termine si ha il c.d. "silenzio-inadempimento", che è il silenzio non qualificato giuridicamente dalla legge e che necessita di apposita qualificazione nell'ottica di garanzia delle situazioni giuridiche soggettive dei cittadini. Si considera quindi l'Amministrazione inadempiente perché non ha concluso il procedimento, mentre negli altri due casi il procedimento si conclude, o con il provvedimento positivo tacito (silenzio-assenso) o con il provvedimento negativo tacito (silenzio-diniego, nei casi espressamente previsti dalla legge). Cfr. E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo – ventesima edizione*, cit., 532 ss.; cfr. anche V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 585 ss., 646 ss.

[7] Ai sensi del combinato disposto degli artt. 2, l. 241/1990, 31 e 117, d.lgs. 02 luglio 2010, n. 104, *Codice del processo amministrativo*.

[8] In punto di giurisprudenza, si è recentemente precisato che «*…la fattispecie del c.d*. "*silenzio-inadempimento*" *riguarda le ipotesi in cui, di fronte alla formale richiesta di un provvedimento da parte di un privato, costituente atto iniziale di una procedura amministrativa normativamente prevista per l'emanazione di una determinazione autoritativa su istanza di parte, l'Amministrazione, titolare della relativa competenza, omette di provvedere entro i termini stabiliti dalla legge; di conseguenza, l'omissione dell'adozione del provvedimento finale assume il valore di silenzio-inadempimento (o rifiuto) solo nel caso in cui sussisteva un obbligo giuridico di provvedere, cioè di esercitare una pubblica funzione attribuita normativamente alla competenza dell'organo amministrativo destinatario della richiesta, attivando un procedimento amministrativo in funzione dell'adozione di un atto tipizzato nella sfera autoritativa del diritto pubblico; presupposto per l'azione avverso il silenzio è, dunque, l'esistenza di uno specifico obbligo (e non di una generica facoltà o di una mera potestà) in capo all'amministrazione di adottare un provvedimento amministrativo esplicito, volto ad incidere, positivamente o negativamente, sulla posizione giuridica e differenziata del ricorrente*». Cons. St., sez. IV, 25 ottobre 2019, n. 5417, in www.giustizia-amministrativa.it.

[9] D'ora in avanti "titolare del potere sostitutivo in caso di inerzia" sarà indicato col termine "Titolare".

[10] L'organo di governo può individuare un solo soggetto al quale attribuire poteri sostitutivi. Cfr. Ministero per la Pubblica Amministrazione e la semplificazione, Circ. n. 4 del 10 maggio 2012, in www.funzionepubblica.gov.it.

[11] Cfr. Ministero per la P.A. e la semplificazione, Circ. n. 4 del 10 maggio 2012, in www.funzionepubblica.gov.it.

[12] Per tali procedimenti, al fine di poter ambire all'accesso all'istituto dell'"indennizzo da mero ritardo" (introdotto dall'art. 28, d.l. 69/2013, conv. con l. 98/2013), l'istante è tenuto ad azionare previamente il potere sostitutivo nel termine decadenziale di 20 giorni dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento. Cfr. M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., 241 ss., 403 ss.

[13] Cfr. E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo – ventesima edizione*, cit., 437 ss.

[14] Cfr. Ministero per la P.A. e la semplificazione, Circ. n. 4 del 10 maggio 2012, in www.funzionepubblica.gov.it.

il Titolare comunica all'organo di governo, entro il 30 gennaio di ogni anno, i procedimenti nei quali non è stato rispettato il termine, al fine di indurlo a programmare dei correttivi all'azione amministrativa e renderla più efficiente.[15] Ancora, posto che l'ordinamento ricollega al mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento varie conseguenze,[16] [17] quale successivo e ulteriore dovere ricadente in capo al Titolare vi è quello di accertare, ovvero farlo fare alle autorità o uffici competenti, eventuali responsabilità amministrative-contabili e disciplinari del responsabile del procedimento,[18] dei suoi superiori e di altri eventuali dipendenti che - a vario titolo - possano aver concorso al mancato adempimento delle incombenze procedimentali causanti il superamento dei termini originariamente previsti. Unitamente a ciò, quanto accaduto dovrà essere considerato nell'ambito della valutazione della *performance* riferita al dirigente o funzionario manchevole.[19]
La situazione emergenziale per la pandemia da COVID-19 ha nondimeno stimolato il legislatore a realizzare un'ulteriore novella della l. 241/1990.[20] Il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, tra le varie,[21] con l'art. 61, ha innovato gli artt. 9-*bis* e 9-*ter*, l. 241/1990, modificando la disciplina del potere sostitutivo attraverso due correttivi che introducono:

- la facoltà per l'organo di governo di individuare, ai fini dell'attribuzione del potere, "un'unità organizzativa", in luogo di una figura apicale dell'Amministrazione;[22] [23]

---

[15] La *ratio* sottesa al disposto normativo in esame intende responsabilizzare il vertice e assicurargli la cognizione di tutti i casi in cui non è stata rispettata la tempistica prevista per chiudere i singoli procedimenti, evitando la frammentizzazione delle notizie. Si tratta di adempimento che assume connotato di notevole importanza, perché consente di monitorare i settori nei quali è più frequente il mancato rispetto dei termini di chiusura del procedimento. Cfr. Ministero per la P.A. e la semplificazione, Circ. n. 4 del 10 maggio 2012, in www.funzionepubblica.gov.it.

[16] «*La mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente.*» Art. 2, co. 9, l. 241/1990.

[17] «*Tale soggetto* [il titolare del potere sostitutivo], *in caso di ritardo, comunica senza indugio il nominativo del responsabile, ai fini della valutazione dell'avvio del procedimento disciplinare, secondo le disposizioni del proprio ordinamento e dei contratti collettivi nazionali di lavoro, e, in caso di mancata ottemperanza alle disposizioni del presente comma* [9]*, assume la sua medesima responsabilità oltre a quella propria.*» Art. 2, co. 9-*ter*, l. 241/1990.

[18] Oltre alla responsabilità amministrativa e a quella disciplinare, si consideri che è altresì riscontrabile:

- La responsabilità penale, nei casi più gravi, *ex* art. 328, comma 2, c.p. Cfr. M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, 2019, Bologna, 98.
- La responsabilità civile della P.A., con modulazioni differenti, anche nel caso in cui l'elemento oggettivo sia rappresentato non dal provvedimento illegittimo ma da un comportamento omissivo che si inserisce nell'ambito del "silenzio-inadempimento" ovvero da un mero comportamento materiale. V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 1348 ss.

Riguardo quest'ultima, si specifica poi che, in capo al singolo militare, quale pubblico dipendente, è configurabile solamente la responsabilità civile extracontrattuale, mentre quella contrattuale e precontrattuale può sorgere soltanto in capo alla P.A. Cfr. A. CONTI, S. SETTI, *Lezioni di diritto militare*, Milano, 2020, 289.

[19] E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo – ventesima edizione*, cit., 204 ss., 685 ss.

[20] Con le principali finalità di: snellire ulteriormente gli adempimenti in carico al privato nelle relazioni con la P.A. e aumentare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

[21] Il Decreto *de quo* – con gli artt. 62 e 63 - ha altresì modificato rispettivamente la disciplina del "silenzio assenso" (nuovo comma 2 *bis*, art. 20, l. 241/1990) e dell'"annullamento d'ufficio" (art. 21 *nonies*, l. 241/1990).

[22] «*L'organo di governo individua un soggetto nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione o una unità organizzativa cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia*». Art. 2, comma 9 bis, l. 241/1990 così come modificato dall'art. 61, comma 1, lettera a), n. 1, d.l. 77/2021.

[23] Orbene, dal primo correttivo ne discende che un'Amministrazione potrà optare di incaricare un'intera struttura organizzativa (o addirittura concepirne la costituzione *ad hoc* nella propria pianta organica) alle incombenze gravanti normalmente sul Titolare. Tale ipotesi verosimilmente potrebbe consentire una implementazione della funzionalità - sotto ogni punto di vista - dell'istituto *de quo* e probabilmente anche un forte stimolo, per le articolazioni dipendenti, allo svolgimento delle attività procedimentali nei termini previsti. A fronte di un tale ipotetico scenario, allettati dalla rapidità e certezza di un siffatto intervento risolutore, si potrebbe magari ingenerare una maggiore attrattiva degli

- la possibilità, che elasso il termine, il potere sostitutivo possa essere attivato anche d'ufficio e non più, come finora, solo su istanza dell'interessato.[24] [25]

Al netto delle sopra descritte recenti significative modifiche, nelle more di poterne osservare la reale efficacia e pragmatica applicazione da parte delle varie Amministrazioni, è possibile proseguire oltre, non prima di aver necessariamente osservato che:

- Nella realtà operativa vi è un'esigua applicazione dell'istituto fin qui illustrato, sebbene sia innegabile che questo rivesta notevole importanza giacché costituisce uno dei possibili e rapidi rimedi a disposizione degli interessati contro l'inerzia della P.A.
- Il provvedimento tardivo adottato spontaneamente dalla P.A., a prescindere dalle iniziative descritte *supra*, è in linea di principio legittimo, atteso che in punto di giurisprudenza i Giudici di Palazzo Spada hanno asserito che il potere non si consuma[26] e che, in difetto di specifica indicazione, il termine di conclusione non ha carattere perentorio[27] e quindi ne è riconosciuta la legittimità[28]; purtuttavia esso dovrà essere emesso entro un termine ragionevole[29] [30].

amministrati verso l'istituto di cui trattasi. Cfr. F. SCARAMELLA, *Le modifiche alla legge 241/1990 introdotte dal decreto semplificazioni bis*, in diritto.it.

[24] «*Decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento o quello superiore di cui al comma 7, il responsabile o l'unità organizzativa di cui al comma 9-bis, d'ufficio o su richiesta dell'interessato, esercita il potere sostitutivo e, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, conclude il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario*.» Art. 2 comma 9, *ter* l. 241/1990 così come modificato dall'art. 61, comma 1, lettera b), d.l. 77/2021.

[25] Col secondo correttivo risultano ridimensionati ruolo e funzione dell'istanza dell'interessato per l'esercizio della sostituzione, appurata ora la possibilità che il potere sostitutivo non è scaturito soltanto dalla richiesta e iniziativa del privato vittima del ritardo. Poi, si può verosimilmente immaginare che l'attivazione d'ufficio del potere *de quo* potrà avvenire sia attraverso una mera segnalazione da parte di terzi (tra questi è concepibile vi siano anche gli stessi interessati, cioè coloro oltretutto legittimati a presentare formale istanza di sostituzione), sia a seguito di un'attività di "monitoraggio" dei termini procedimentali da parte del Titolare stesso, configurandosi in capo a quest'ultimo un vero e proprio potere/dovere di controllo in tal senso. Cfr. F. SCARAMELLA, *Le modifiche alla legge 241/1990 introdotte dal decreto semplificazioni bis*, in diritto.it.

[26] In punto di giurisprudenza, recentemente, è stato ribadito il principio generale per cui la P.A non esaurisce il potere di provvedere, neanche a fronte della nomina del Commissario *ad acta*, escludendo inoltre che quest'ultimo possa essere considerato un organo straordinario della P.A. Di conseguenza, gli atti emanati dalla P.A. anche dopo la nomina del Commissario non possono essere considerati nulli se non per l'ipotesi di violazione o elusione del giudicato, e gli atti promananti dal Commissario successivi a quelli della P.A. saranno inefficaci. Cfr. Cons. St. A.P., 25 maggio 2021, n. 8, in www.giustizia-amministrativa.it.

Al riguardo, nondimeno rileva uno dei principi generali del procedimento amministrativo, di origine europea, quello di "certezza e celerità". Invero, la Carta europea dei diritti fondamentali attribuisce a ogni individuo anche il diritto a «*che le questioni che lo riguardano siano trattate* […] *entro un termine ragionevole*» (art. 41, comma 1), diritto che la l. n. 241/1990 declina attraverso la disciplina volta a individuare per ciascun tipo di procedimento un termine massimo entro il quale l'amministrazione deve emanare il provvedimento finale che conclude il procedimento amministrativo (art. 2, l. 241/1990). Cfr. M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 54 ss.

[27] Cfr. Cons. St. sez. V, 14 aprile 2015, n. 1872, in www.giustizia-amministrativa.it.

[28] Cfr. *ex plurimis* Cons. St. sez. VI, 22 giugno 2007, n. 3455, in www.giustizia-amministrativa.it.

[29] In punto di giurisprudenza è stato affermato che, appurato che il provvedimento tardivo elusivo del relativo termine procedimentale ordinatorio è da ritenersi legittimo, questo deve comunque essere emesso entro un termine ragionevole, intendendosi per tale il non superamento di un tempo eccessivamente lungo e ingiustificato, siffatto da far sopravvenire l'evidente inadeguatezza dell'azione amministrativa. Cfr. T.A.R. Lombardia-Brescia, 24 aprile 2013, n. 395, in www.giustizia-amministrativa.it.

[30] Cfr. E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo – ventesima edizione*, cit., 438. Cfr. anche M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 97 ss.

2. Procedimento amministrativo e ordinamento militare

Per poter comprendere il rapporto operativo esistente tra l. 241/1990 e ambito militare si deve fare riferimento al d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, *Codice dell'ordinamento militare*, che disciplina l'organizzazione, le funzioni e l'attività della difesa e sicurezza militare e delle Forze Armate[31]. All'art.1, comma 6, del decreto in parola è statuito che se non è diversamente disposto, ai provvedimenti e ai procedimenti previsti dal Codice dell'ordinamento militare e dal relativo regolamento, d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90, *Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare*[32]*,* si applica la l. 241/1990[33].
Orbene, da tale previsione normativa ben si comprende che, in linea generale, la portata applicativa della l. 241/1990 nell'ambito dell'Amministrazione militare[34] rimane pressoché invariata[35]. Cionondimeno, detta portata vede una sua importante limitazione[36], con rilevanti effetti sostanziali, riguardo l'ordine militare[37]. Senza voler eseguire una disamina approfondita della casistica, per affrontare la tematica in argomento nel presente testo basti sapere che *ex* art. 1349, comma 3, d.lgs. 66/2010, si prevede esplicitamente che per gli ordini *de quibus* non siano applicabili le norme di cui al capo I, III e IV della l. 241/1990. Sicché, gli ordini militari non soggiacciono alla disciplina normativa del potere sostitutivo in caso di inerzia, oltre che a quella dell'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo, della partecipazione al procedimento amministrativo e della semplificazione dell'azione amministrativa. Le ragioni per cui la giurisprudenza[38] – prima – e il legislatore – poi (con la promulgazione del d.lgs. 66/2010) – hanno entrambi optato per l'esclusione dell'applicabilità dei succitati capi della l. 241/1990 sono riconducibili all'esigenza cardine di garantire l'operatività delle FF.AA., imperniata sull'ordine militare, in tal guisa da perseguire l'interesse pubblico prevalente di difesa e sicurezza dello Stato e dei suoi cittadini[39]. Riconducibile al *genus* degli ordini militari è il trasferimento del militare, definibile pertanto come un

[31] Esercito, Marina Militare - incluso il Corpo delle Capitanerie di Porto (Artt. 132 e ss., d.lgs. 66/2010) e Aeronautica Militare (Artt. 621 ss., d.lgs. 66/2010), dal 2000 si aggiunge a queste la quarta F.A. autonoma i Carabinieri (Art. 1, l. 78/2000 e artt. 621 ss., d.lgs. 66/2010). È anche da considerare appartenente alle FF.AA. la Guardia di Finanza, quale corpo militare con compiti speciali (art. 1, l. 189/1959, e art. 1, d.lgs. 68/2001).
D'ora in avanti il termine "Forze Armate" sarà indicato con l'acronimo "FF.AA.".

[32] Con l'art. 1, comma 3, d.lgs. 66/2010, il legislatore ne ha definito la necessaria promulgazione a corollario del Codice dell'ordinamento militare.

[33] Oltre che il d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, *Testo unico sulla documentazione amministrativa*, e il d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196*, Testo unico sul pubblico impiego*.

[34] Di seguito, "Amministrazione militare" sarà indicata anche col termine di "A.m." (da non confondersi con l'acronimo A.M. relativo all'Aeronautica Militare) oppure di "Amministrazione Difesa" e di "A.D.".

[35] A corroborare ulteriormente tale asserzione vi sono i dettati di cui agli artt.: 335, *Valorizzazione ambientale degli immobili militari Il Ministero della difesa*, 1372, *Annullamento d'ufficio del provvedimento disciplinare*, 1939, *Autotutela amministrativa*, d.lgs. 66/2010, e agli artt. 1031 ss., d.P.R. 90/2010, relativi ai termini procedimentali, ove si ribadisce che per le rispettive materie di trattazione si ossequierà la disciplina di cui alla l. 241/1990.

[36] Vi sono anche ulteriori sporadiche e secondarie limitazioni alla l. 241/1990, quali quelle previste agli artt. 1936 e 1948, d.lgs. 66/2010, relative al procedimento amministrativo di coscrizione della leva.

[37] Gli ordini, in linea generale, sono atti amministrativi, ovvero atti giuridici di diritto pubblico compiuti da soggetti attivi della P.A. nell'esercizio di una potestà amministrativa. Essi rappresentano lo strumento concreto mediante il quale l'Amministrazione cura gli interessi pubblici attraverso manifestazioni di volontà. Cfr. F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2015, 1153.

[38] Consolidata giurisprudenza, divenuta col tempo granitica, ha sin da subito affermato il concetto per cui l'ordine militare, nelle sue diverse espressioni (tra cui spicca l'ordine di trasferimento del militare), è sottratto alla disciplina generale della l. 241/1990, con particolare riguardo all'obbligo di motivazione e di partecipazione preventiva all'interessato. Cfr. *Ex multis* Cass. Pen., sez. I, 31 ottobre 1983, n. 11157; Cons. St., Sez. IV, 29 gennaio 1996, n. 85; 21 gennaio 1997, n. 33; 26 gennaio 1999, n. 128 ord.; 15 luglio 1999, n. 1235; 9 novembre 1999, n. 2106, ord.; 26 novembre 2001 n. 5950; 5 luglio 2002, n. 3693; 10 luglio 2007, n. 3899; 31 dicembre 2007, n. 6817; 24 aprile 2009, n. 2642. (tutte in www.giustizia-amministrativa.it).

[39] Cfr. A. LO TORTO, *La condizione militare nell'ordinamento delle Forze Armate*, Milano, 2010, 27 ss., 43 ss., 48 ss.; cfr. anche A. CONTI, S. SETTI, *Lezioni di diritto militare*, cit., 63 ss., 75, 86 ss.

procedimento amministrativo *specialis*, di particolare rilevanza, giacché la funzionalità e quindi l'operatività delle FF.AA. è anche garantita attraverso la "mobilità" del personale militare. Nella trattazione di tale argomento non si proseguirà oltre in questa sede,[40] in quanto, ai fini del presente, è sufficiente sapere che per le ragioni cennate *supra* all'ordine militare e quindi al procedimento di trasferimento non è applicabile, tra le varie, la disciplina del potere sostitutivo in caso di inerzia[41].
Appurato quanto sopra circa i profili derogatori alla l. 241/1990, per la maggioranza dei procedimenti amministrativi di competenza dell'A.m. si applica la disciplina di detta legge; ancora, per l'A.D. siffatta disciplina è integrata da quella del d.P.R. 90/2010, dove si individuano esaustivamente le articolazioni competenti dei diversi procedimenti e i relativi termini; nello stesso decreto – peraltro – si ribadiscono poi alcuni contenuti della l. 241/1990, come quelli relativi alle competenze del responsabile del procedimento[42].

3. Applicabilità dell'art. 2, comma 9 *bis*, l. 241/1990, in ambito militare

Innanzitutto, è bene subito precisare che le disposizioni di cui si tratterà *infra* sono rivolte "*uti miles",* e non *uti cives*, per cui la possibilità dei cittadini esterni all'A.D. di adire il Titolare per procedimenti amministrativi di competenza dell'A.m. rimane insuscettibile di qualsivoglia diverso e ulteriore adempimento in capo all'interessato.
Il dato primario da considerare è che il Titolare in ambito castrense è individuato in figure apicali appartenenti all'A.D. e pertanto poste all'apice della linea gerarchica, diretta o collaterale, di un militare. Per poter affrontare il fulcro dell'argomento in esame è necessario passare in rassegna l'ordinamento militare, il cui dato emergente è che non è rinvenibile una disposizione specifica sull'applicazione dell'istituto del Titolare.[43] Ancora, non vi è modo di reperire altra norma o disposto regolamentare che espressamente consenta al militare di poter derogare alle disposizioni di cui si parlerà *infra*[44] [45].
Sicché, al fine di poter scrutare in che modo l'istituto *de quo* trovi la sua applicabilità nella realtà militare è necessario comprendere come questo si armonizzi con il d.lgs. 66/2010, il d.P.R. 90/2010 e ogni altra eventuale e ulteriore disposizione regolamentare militare.

---

[40] Per una più esauriente trattazione riguardo l'argomento, sia consentito rimandare a R. GIANI, *Il trasferimento del militare e le peculiari procedure di notifica degli atti connessi*, in Rass. Giust. Mil., III, 2021, 5 ss.
[41] A titolo d'esempio: All'art. 1040, comma 1, let. l), d.P.R. 90/2010, concerne il personale dell'Arma dei Carabinieri, il termine massimo per il procedimento di trasferimento d'autorità anche in virtu' di normative speciali e assegnazioni temporanee del personale è fissato in 180 giorni. Sicché, nell'ipotesi che detto termine venga elasso dall'A.m. il militare interessato non potrà ricorrere all'istituto in questione.
[42] Art. 1026 - unità organizzative responsabili, art. 1027 - responsabile del procedimento, art. 1028 - comunicazione dell'inizio del procedimento, art. 1029 - partecipazione al procedimento, art. 1031 - termini del procedimento, art. 1032 - decorrenza del termini per i procedimenti d'ufficio, art. 1033 - decorrenza del termine iniziale per i procedimenti a iniziativi di parte (in cui si ribadisce altresì il doveroso rispetto del principio del soccorso istruttorio) art. 1034 - termine finale del procedimento e fasi di competenza di altre amministrazioni, art. 1051 – integrazioni e modificazioni e verifica periodica.
[43] È soltanto rinvenibile all'art. 558, comma 1, d.P.R. 90/2010, una disposizione regolamentare relativa ad altra situazione e diverso tipo di potere sostitutivo ossia il potere sostitutivo nell'ordinare l'inchiesta sommaria da parte del Capo di Stato Maggiore della Difesa per l'area tecnico-operativa, del Segretario generale della Difesa per l'area tecnico-amministrativa e per l'area tecnico-industriale, dei Capi di Stato Maggiore nell'ambito della propria F.A. e del Comandante generale per l'Arma dei Carabinieri.
[44] Come si vedrà poco più avanti, di interesse per la casistica in analisi è anche l'art. 735, d.P.R. 90/2010, che disciplina le relazioni con i superiori; al comma 6 di detto articolo sono elencate le deroghe agli obblighi di osservanza della linea gerarchica, tra i quali non è riconducibile l'esercizio dell'istituto del Titolare.
[45] Anche da una attenta lettura delle istruzioni fornite dall'A.D. sul sito del Ministero Difesa – ancorché non si possano configurare quale fonte di rango regolamentare - alla pagina dedicata al Titolare, non vi è traccia di espressa indicazione derogatoria ovvero non è neanche desumibile anche solo attraverso l'utilizzo di avverbi quali "direttamente" o "esclusivamente" affiancati a riferimenti diretti al personale militare.

In via preliminare è da rappresentare che il militare soggiace ai disposti di cui alle sottonotate norme disciplinari, atteso che la fattispecie in analisi è riconducibile alle condizioni riportate *ex* art. 1350, d.lgs. 66/2010,[46] e non rileva l'esimente sancita dall'art. 1466, d.lgs. 66/2010, secondo cui «*l'esercizio di un diritto ai sensi del presente codice* [d.lgs. 66/2010] *e del regolamento* [d.P.R. 90/2010] *esclude l'applicabilità di sanzioni disciplinari*», appurato che i decreti in parola nulla riferiscono in merito all'argomento di cui in trattazione.

La disposizione di rango secondario che più di tutte si frappone in posizione poziore quale significativo e aggiuntivo adempimento per poter adire il Titolare da parte di un militare è l'art. 715, comma 2, d.P.R. 90/2010, dove è statuito che «…*nelle relazioni di servizio e disciplinari il militare è tenuto a osservare la via gerarchica*»[47]. Tale lapalissiano dettato regolamentare risulta essere applicabile indistintamente ad ogni casistica di attività inerente il servizio e la disciplina, salvo ovviamente vi siano specifiche deroghe sancite da norme di pari rango o superiore.

Il succitato disposto può essere messo a sistema poi con l'art. 748, comma 5, d.P.R 90/2010, in cui si indica che il militare debba dare sollecita comunicazione al proprio comando degli eventi in cui è rimasto coinvolto e che possono avere riflessi sul servizio. Quest'ultimo articolo, che pare costituire una fattispecie estremamente generica e astratta come d'altronde si conviene a un Testo unico regolamentare che nel caso di specie assolve anche alla funzione di codice etico-comportamentale, pone il ragionevole dubbio che se un militare riscontri criticità in un procedimento amministrativo di competenza dell'A.D. ed intenda per tale ragione adire una delle superiori autorità sulla linea gerarchica, egli debba sollecitamente rappresentarlo al proprio Comando.

Ancora, il suddetto art. 715 può essere integrato dai contenuti del successivo art. 735, in cui sono disciplinate le relazioni con i superiori; in quest'ultimo si statuisce che «*ogni militare può chiedere, per via gerarchica, di conferire con il Ministro della difesa o con un superiore, precisando il motivo della richiesta per le questioni di servizio, oppure dichiarandone il carattere privato, nel caso di questioni non riguardanti il servizio e la disciplina*»; il disposto specifica anche che:

- tale istanza di conferimento dovrà essere trasmessa con la massima sollecitudine;
- il superiore che la inoltra - qualora si tratti di questioni di servizio - deve esprimere il proprio motivato parere in merito all'oggetto della richiesta;
- in ogni caso l'inferiore abbia colloquio con un superiore elevato deve informare, appena possibile, il superiore per il cui tramite avrebbe dovuto corrispondere in via normale.

---

[46] «*1. I militari sono tenuti all'osservanza delle norme sulla disciplina militare e sui limiti all'esercizio dei diritti, dal momento della incorporazione a quello della cessazione dal servizio attivo, ferma restando la disciplina dettata per il personale in congedo. 2. Le disposizioni in materia di disciplina militare, si applicano nei confronti dei militari che si trovino in una delle seguenti condizioni: a) svolgono attività di servizio; b) sono in luoghi militari o comunque destinati al servizio; c) indossano l'uniforme; d) si qualificano, in relazione ai compiti di servizio, come militari o si rivolgono ad altri militari in divisa o che si qualificano come tali.* […]*»*

[47] Il principio – espresso negli artt. 715, 735 e 748, d.P.R. 90/2010 – di doverosa osservazione della linea gerarchica, ovvero di garantire sempre un pieno flusso informativo a favore delle Superiori Autorità militari, riguardo le attività e ogni altra informazione di rilievo dell'unità subordinata o del singolo subalterno, risulta essere un elemento cardine e caratteristico dell'organizzazione militare, utile al suo pieno funzionamento. Al riguardo, si ritiene interessante notare altresì come tale principio peculiare trovi ulteriore riscontro nel disposto *ex* art. 237, d.P.R. 90/2010, *Obblighi di polizia giudiziaria e doveri connessi con la dipendenza Gerarchica,* che costituisce una disciplina procedurale esclusiva dell'Arma dei Carabinieri rispetto ad altre Forze di Polizia:

«*1. Indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale, i comandi dell'Arma dei carabinieri competenti all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, danno notizia alla scala gerarchica della trasmissione, secondo le modalità stabilite con apposite istruzioni del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri. 2. In caso di reati militari la cui procedibilità è condizionata dalla richiesta del comandante di corpo, copia della relativa informativa è trasmessa anche a quest'ultimo*.»

Per completezza di trattazione, relativamente al cennato art. 237, si riferisce che i contenuti dello stesso sono oggetto di dibattito e contenzioso per quanto concerne la sua legittimità. Cfr. *ex multis* M. DI STEFANO, *Polizia giudiziaria, incostituzionale l'obbligo di informare il superiore*, in Altatex, 2018, sito web www.altalex.com/documents/news/2018/11/08/polizia-giudiziaria-incostituzionale-l-obbligo-di-informare-ilsuperiore

Come visto *supra*, ogni Amministrazione è tenuta con precise modalità a rendere noto il proprio Titolare con congrua evidenziazione e idonea forma di pubblicità. In aderenza a tale disposizione, *variatis variandi*, il Ministero della Difesa[48] (per Esercito, Marina Militare e Aeronautica Militare), il Corpo delle Capitanerie[49] di Porto, quello della Guardia di Finanza[50] e l'Arma dei Carabinieri[51] hanno realizzato quanto previsto. Sui siti istituzionali delle prefate Amministrazioni sono riportate l'organizzazione, le modalità e le procedure afferenti al Titolare per i procedimenti amministrativi di rispettiva competenza. Da tali fonti[52] non è però rinvenibile una chiara ed espressa deroga ai disposti regolamentari di cui sopra, per cui in assenza di essa si può ritenere ad ogni modo doveroso - *sic et simpliciter* - che un militare debba procedere in ossequio ai summenzionati articoli del d.P.R. 90/2010.

Premesso quanto fin qui esposto, se si suppone la fattispecie in cui un militare rilevi che un procedimento amministrativo di diretto interesse e di competenza di un organo o ente dell'A.m. non sia concluso *in praefixto termino*, è possibile convenire che:

- La fattispecie *de qua* è riconducibile ad una casistica afferente al servizio, pertanto l'applicabilità dell'art. 735 nel caso di specie è confermata; la stessa però non esclude il ricorso al Titolare, semmai rappresenta un'alternativa "militare" da poter percorrere, anche congiuntamente, a quella del Titolare, a discrezione dell'interessato.[53] Ancora, qualora azionata istanza di conferimento *ex* art. 735 per suddetta motivazione, stante la massima sollecitudine[54] con cui dovrà essere trattata, è verosimile ritenere che tosto il procedimento inesitato in questione sarà oggetto di conclusione ovvero, allorché il ritardo sia dovuto ad una attività istruttoria particolarmente onerosa, quest'ultima riceverà una significativa spinta affinché sia condotta con ogni consentita urgenza.[55]
- Nell'ipotesi in cui il militare voglia esclusivamente adire il Titolare - in ossequio ai disposti regolamentari di cui *supra* e appurato che non ne sono rinvenibili altrettanti espressamente derogatori per procedere altrimenti - è plausibile ritenere che egli debba *ex* art. 715 inviare il relativo modulo all'attenzione del Titolare non direttamente ma per il tramite gerarchico. In tale caso, la linea gerarchica dovrà: primariamente provvedere alla mera trasmissione all'organo superiore dell'atto di audizione e secondariamente non potrà tuttavia esimersi dal dovere - insito nella funzione di comando e controllo - di vagliare le pertinenti azioni risolutrici o sollecitanti, eventualmente esperibili se il livello ordinativo posseduto lo consente. Pertanto, atteso che il Titolare è una figura apicale dell'A.m. e quindi i livelli gerarchici interposti sono molteplici, si può

[48] Il Ministro della Difesa ha attribuito la competenza del Titolare ai seguenti Vertici dell'A.D. per le articolazioni rispettivamente dipendenti: Capo di Stato Maggiore della Difesa – per l'area tecnica-operativa - Segretario Generale della Difesa/DNA – per l'area tecnico-amministrativa e industriale - Direttore Generale dell'Ufficio Centrale del Bilancio e degli Affari Finanziari, Direttore Centrale dell'Ufficio Centrale per le Ispezioni Amministrative. Cfr. www.difesa.it/SMD_/Pagine/Richiesta_di_attivazione_potere_sostitutivo.aspx.

[49] Cfr. www.guardiacostiera.gov.it/trasparenza/Pages/tipologie-di-procedimento.aspx.

[50] Cfr. www.guardiadifinanza.it/amministrazione-trasparente/attivita-e-procedimenti/tipologie-di-procedimento/titolare-del-potere-sostitutivo.

[51] Cfr. www.carabinieri.it/in-vostro-aiuto/amministrazione-trasparente/amministrazione-trasparente-arma-dei carabinieri/attivit%C3%A0-e-procedimenti/tipologie-di-procedimento.

[52] Ovvero dai decreti ministeriali all'uopo promulgati: per i procedimenti della Guardia di Finanza si vedano i d.p.c.m., 30 giugno 2011 n. 147 e 5 maggio 2011, n. 109.

[53] Il Superiore ricevente l'istanza di conferimento, *ex* art. 725, comma 2, lettera g), d.P.R. 90/2010, dovrà accordare il colloquio richiesto e provvedere a una sua sollecita valutazione.

[54] All'art. 1046, comma 1, lettera h), numero 4, d.P.R. 90/2010, quale ulteriore garanzia è fissato il termine ordinatorio espresso di 90 giorni per le istanze di colloquio col superiore. Mentre per colloquiare col Ministro della Difesa il termine è 150 giorni (180 giorni per i soli carabinieri), con le autorità di vertice il termine è 120 giorni. Cfr. Art. 1039, comma 1, lettera s) e t) – art. 1040, comma 1, lettera t) e z), d.P.R. 90/2010.

[55] La linea gerarchica interessata della doglianza del militare, riguardo il procedimento inesitato, ben potrebbe accadere che potrà risolverla favorevolmente a un livello ordinativo intermedio o comunque inferiore a quello apicale, quale è quello previsto per il Titolare. Cfr. A. CONTI, S. SETTI, *Lezioni di diritto militare*, cit., 45.

verosimilmente credere che la criticità afferente al procedimento fuori termini sia già in fase di risoluzione nel momento – successivo – di effettiva conoscenza da parte del Titolare della stessa. Talché, teleologicamente non sarebbero misurabili differenze tra la "normale" procedura di audizione del Titolare e quella applicata in ambito militare, nella considerazione che in quest'ultima sono sì ravvisabili ulteriori e specifici adempimenti che rendono *de facto* la procedura meno immediata, ma allo stesso tempo l'efficacia del risultato non parrebbe subire *deminutio*.

- Per quanto concerne l'accertamento delle eventuali responsabilità di natura amministrativa-contabile[56] e disciplinare[57], parallelamente a quanto descritto prima riguardo l'intervento risolutore della linea gerarchica ai fini della celere conclusione o trattazione del procedimento, è verosimile pensare che le stesse vengano necessariamente e senza ritardo vagliate dalla linea di comando, senza dover attendere l'intervento del Titolare, posto che nella P.A. – e con particolare riguardo nell'A.D. – l'azione disciplinare è sempre obbligatoria[58]. Parimenti la competente linea gerarchica terrà in considerazione tale vicenda nell'ambito dell'attività di valutazione della *performance* dei militari responsabili; anche in quest'ultimo caso, l'intervento del Titolare risulterebbe superfluo, giacché lo strumento di valutazione dei militari (la documentazione caratteristica) prevede l'intervento valutatore di un massimo di tre autorità[59], immediatamente superiori lungo la stessa linea gerarchica. Siffatte autorità, nella maggioranza dei casi plausibili, saranno poste a un livello ordinativo ben al di sotto rispetto a quello della figura apicale del Titolare, escludendo così quest'ultimo dalla possibilità di poter esperire una diretta azione valutativa.
- Qualora il militare abbia inoltrato in modulo eludendo il disposto di cui all'art. 715, oppure si voglia ritenere legittima la sua inosservanza, egli dovrebbe comunque dare sollecita notizia al

[56] Artt. 452 ss., d.P.R. 90/2010.

[57] Ogni violazione dei doveri del servizio e della disciplina indicati dalla legge, regolamenti militari o conseguenti all'emanazione di un ordine. Cfr. art. 1352, d.lgs. 66/2010.

[58] L'obbligatorietà dell'azione disciplinare in ambito militare è desumibile dai combinati disposti *ex*:

- art. 1398, d.lgs. 66/2010, «*il procedimento disciplinare deve essere instaurato senza ritardo*»;
- art. 1392, d.lgs. 66/2010, «*il procedimento disciplinare di stato* […] *deve essere instaurato*»;
- art. 1397, d.lgs. 66/2010, «*Ogni superiore che rilevi l'infrazione disciplinare, per la quale non è egli stesso competente a infliggere la sanzione, deve far constatare la mancanza al trasgressore, procedere alla sua identificazione e fare rapporto senza ritardo allo scopo di consentire una tempestiva instaurazione del procedimento disciplinare*. […] *Se l'infrazione indicata nel suddetto rapporto è prevista tra i comportamenti punibili con la consegna di rigore il comandante di corpo è obbligato a instaurare il procedimento disciplinare»*;
- art. 751, comma 1, numero 18, d.P.R. 90/2010, costituisce comportamento censurabile con la consegna di rigore la «*negligenza* […] *nel controllo sul comportamento disciplinare degli inferiori*».

In punto di pubblico impiego in generale, vi è da dire che a differenza di quanto previsto nell'impiego privato, dove la scelta datoriale di sanzionare o meno il lavoratore è discrezionale (nei limiti del divieto di discriminazioni e del rispetto della parità di trattamento) in quanto espressiva di prerogative manageriali, nella P.A. l'azione disciplinare è obbligatoria, in quanto rispondente ai principi costituzionali di "buon andamento" e di "legittimità" dell'azione amministrativa, al cui doveroso perseguimento è ostativa la impunita tolleranza di fenomeni d'illegalità all'interno dell'apparato pubblico. La mancata attivazione di procedimenti o il loro immotivato abbandono può dunque originare responsabilità disciplinari, amministrativo-contabili e penali in capo all'inerte (o collusa) dirigenza. Siffatta tesi è altresì confermata dai contenuti della riforma "Brunetta" (l. 15/2009 e d.lgs. n.150/2009). Cfr. G. NOVIELLO - V. TENORE, *La responsabilità e il procedimento disciplinare nel pubblico impiego privatizzato*, Milano, 2002, 270 ss.; V. TENORE, *Le novità apportate al procedimento disciplinare nel pubblico impiego dalla riforma Madia (d.lgs. n.75 del 2017 e n.118 del 2017)*, in fascicolo 1 di Lavoro, Diritti, Europa (Rivista nuova di diritto del lavoro), 31 ottobre 2017.

In ultimo, in punto di giurisprudenza la suesposta tesi è desumibile dal tenore dei relativi consolidati orientamenti, per cui - tra le varie - si ritiene che l'azione disciplinare si debba iniziare tempestivamente, senza ritardi ingiustificati - o, peggio, arbitrari - rispetto al momento in cui l'amministrazione ha conoscenza certa dei fatti disciplinarmente rilevanti; siffatto principio trova pieno riconoscimento nella disciplina del pubblico impiego e va affermato anche con riguardo ai corpi militari. Cfr. *ex multis* C. cost., 27 luglio 2000, n. 375; Cons. St., sez. II, 16 agosto 2021, n. 5893.

[59] Normalmente due, di cui almeno un Ufficiale, per le categorie Truppa, Graduati e Sottufficiali del Ruolo Sergenti. Cfr. art. 725, d.P.R. 90/2010.

proprio comando e al proprio superiore gerarchico – per il cui tramite avrebbe dovuto normalmente corrispondere per via gerarchica – in ordine ai contenuti del cennato art. 748.

4. Riflessioni conclusive

È ragionevole ritenere che il legislatore nel concepire l'istituto *de quo*, oltre a voler perseguire i fini già illustrati sopra, intendesse rivolgersi alla platea dei cittadini che non sono "sotto le armi", ossia la stragrande maggioranza degli interessati ai procedimenti amministrativi delle P.A. Pertanto, è verosimile che non si sia pensato al personale in regime di diritto pubblico e in particolar modo ai militari, soggiacenti a un ordinamento *specialis* per cui, come si è potuto apprezzare, sembrerebbero esserci razionali dubbi sulla pura applicabilità dell'istituto del Titolare scevro dalle "limitazioni" suesposte. Invero, dalla disamina dell'istituto in argomento ben si desume che la *ratio* perseguita dal legislatore sia quella di realizzare una azione amministrativa rapida – quasi immediata – che ponga rimedio celermente a quella pregressa, evidentemente risultata inadempiente o inefficace. Sicché, l'applicazione dei menzionati articoli del d.P.R. 90/2010, parrebbero svilire tale *ratio*, giacché se si dovesse osservare la linea gerarchica per poter adire il Titolare, nell'ulteriore considerazione che – come detto – quest'ultimo è una figura apicale dell'A.D. e quindi con molteplici livelli gerarchici inferiori, si impiegherebbe un ultroneo lasso temporale di cui non ne si ravvedrebbe l'utilità *quoad effectum*.

Parallelamente a quanto sopra esposto, a parere di chi scrive, si può supporre che l'istituto del Titolare sia immanente nella struttura delle FF.AA., data la sua tipicità; difatti, se si considera che la struttura gerarchica dell'A.D. è anche concepita per garantire la piena efficienza e operatività delle diverse unità mediante l'attività di comando e controllo da parte degli organi superiori verso quelli subordinati. Così, qualora un organo superiore venga a conoscenza – anche grazie a una istanza di conferimento del militare interessato a mente del cennato art. 735 – di uno sforamento dei termini procedimentali, tale organo potrà intervenire risolutivamente, perfino tramite l'esercizio del potere di sostituzione a lui spettante. Invero, al riguardo si deve evidenziare che le relazioni interorganiche sviluppate nell'ambito dell'A.m., si rifanno – nella maggior parte dei casi – al modello della "gerarchia[60]", in buona parte desueto nella restante P.A. dove è invece prevalente quello della "direzione[61]". Nella relazione organica della "gerarchia[62]", tra i suoi diversi poteri caratteristici rileva, ai fini del presente, il potere di avocazione e sostituzione[63], a seguito d'inerzia dell'organo inferiore; tale potere è da considerarsi affine a quello del Titolare.[64] Al principio gerarchico si

[60] «*La gerarchia esprime la relazione di sovra ordinazione-subordinazione tra organi diversi.* […] *Nella gerarchia in senso proprio non sussiste una vera e propria separazione di competenza tra gli organi interessati alla relazione. Più precisamente l'organo subordinato non dispone di una propria esclusiva sfera di competenza, ancorché, in ossequio al principio di legalità, non possa operare al di fuori dell'ambito ad esso assegnato, e l'organo superiore ha una competenza comprensiva anche di quella del secondo, pur se non vale il reciproco. L'omogeneità delle competenze giustifica i poteri spettanti al superiore gerarchico e il dovere di obbedienza di quello inferiore.*» E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo - ventesima edizione*, cit, 162.

[61] Oggi la gerarchia, per effetto della separazione tra organi politici e amministrativi è valida solamente all'interno dei rapporti amministrativi, ossia tra uffici dirigenziali di livello generale e i loro titolari e quelli dirigenziali di livello non generale e i funzionari ivi preposti. Cfr. Art. 16, comma 1, d.lgs. 165/2001.

[62] La gerarchia consiste in una serie di altri poteri vincolanti per l'organo o l'ufficio in posizione di soggezione. Il soggetto sovraordinato ha il potere di annullare d'ufficio gli atti emanati dal subordinato, può decidere i ricorsi gerarchici proposti all'ufficio sovraordinato avverso atti adottati dall'ufficio subordinato. In sintesi, può quindi esercitare appieno i poteri di controllo, di sostituzione e di avocazione. Cfr. M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., 122 ss.

[63] Nell'ambito della relazione interorganica della "gerarchia": anche se le competenze di due uffici possono essere fra loro diverse, l'ufficio sovraordinato può sempre trasferire a sé le competenze dell'ufficio subordinato. Cfr. M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., 122 ss.

[64] Cfr. E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo - ventesima edizione,* cit., 162 ss.; cfr. anche A. CONTI, S. SETTI, *Lezioni di diritto militare*, cit., 40 ss.

possono poi combinare quelli più generali del "decentramento burocratico[65]" e della "sussidiarietà[66]" (verticale), applicabili in analogia – *mutatis mutandi* – anche a organizzazioni vaste, diversificate e complesse come l'A.D., per cui gli organismi superiori intervengono solo se l'esercizio delle funzioni da parte di quelli inferiori sia inadeguato per il raggiungimento degli obiettivi di talché da bilanciare equamente i diversi tipi di competenze attribuite ai vari organi, non gravando in maniera eccessiva sui livelli organizzativi apicali, destinati alla gestione di ben altri tipi di affari e criticità.

Stante quanto sopra discettato, si può convenire che il profilo applicativo dell'istituto del Titolare in ambito castrense risulta essere peculiare giacché contemperato a ulteriori e tipiche incombenze, *de facto* "frenanti" l'immediata azionabilità dell'istituto; queste ultime – ancorché rispondenti a congrue necessità di funzionamento della struttura gerarchica militare – parrebbero divergere rispetto alla *ratio* desumibile dell'istituto in esame, atteso che al riguardo rileva la tempestività dell'attività amministrativa rimediatrice dell'elusione del termine procedimentale. Ciononostante, sotto il profilo teleologico non si ravvedono scostamenti – quantomeno significativi – appurato *supra* che la tipicità dell'organizzazione militare consente comunque una efficace ed efficiente azione di controllo e di eventuale rimedio a procedimenti inesitati nei previsti termini, nonché di censura di comportamenti scorretti casomai tenuti dai relativi responsabili[67].

Ad ogni buon conto, chi scrive è dell'avviso che qualora sia realizzato un eventuale intervento normativo o regolamentare dirimente circa le ipotesi applicative disquisite *supra*, lo stesso gioverebbe anche solo ai fini della certezza del diritto.

---

[65] Tenuto conto della tipica organizzazione gerarchica delle FF.AA. e in linea con la tesi sostenuta da parte della dottrina (SANDULLI) si ritiene che, dato il legame di subordinazione tra i diversi enti, sia più corretto parlare di deconcentrazione. Cfr. E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo - ventesima edizione,* cit., 87.

[66] Cfr. E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo - ventesima edizione,* cit., 86 e 286; cfr. anche V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 329 ss., 336 ss.

[67] Al riguardo, con visione ermeneutica, sviluppando un plausibile parallelismo (seppur con i distinguo del caso), è interessante altresì considerare il definito orientamento del Giudice delle Leggi sul diverso argomento del "ricorso gerarchico" quale condizione procedurale necessaria a un militare per poter poi agire in giudizio. In tale contesto, è stata ribadita la specialità costituzionalmente riconosciuta dell'ordinamento militare, tale per cui è ritenuto pacifico e legittimo che si possano prevedere ulteriori misure e incombenze, in particolar modo qualora queste siano destinate *«…alla razionalizzazione dell'accesso alla giurisdizione ed alla sua funzionalizzazione, nel settore, ad una tutela di qualità* […] *a rendere possibile una anticipata e satisfattiva tutela del danneggiato già nella fase stragiudiziale…»* (C. cost., 2 aprile 1992, n. 154, in www.giurcost.org). Ancora, si ritiene legittima una siffatta misura giacché *«…rappresenta un'opzione legislativa non irrazionale, diretta com'è a perseguire la finalità di assicurare anche in tempo di pace l'ordinato svolgimento del servizio, costituente valore primario per l'andamento stesso della vita militare* […] *nonché allorquando tale limitazione tenda ad evitare un uso in concreto eccessivo del diritto alla tutela giurisdizionale, tanto più ove l'adempimento dell'onere, lungi dal costituire uno svantaggio per il titolare della pretesa, rappresenti il modo di soddisfazione della posizione sostanziale più pronto e meno dispendioso* (C. cost., 5 febbraio 1992, n. 37; 4 marzo 1992, n. 82; 3 maggio 2012, n. 111 – tutte in www.giurcost.org). [...] *La scelta del legislatore di privilegiare la via gerarchica quale naturale e immediata sede di soluzione delle controversie in ordine all'irrogazione delle sanzioni – dove oltre tutto la possibilità di proporre motivi di merito consente all'interessato di ottenere un complessivo e più penetrante riesame del fatto – è da considerarsi il risultato d'un congruo bilanciamento tra l'esigenza di coesione dei corpi militari e quella di tutela dei diritti individuali»* (C. cost., 24 gennaio 1991, n. 22, in www.giurcost.org).

Il deposito telematico deli atti nel processo penale militare

The Telematic Deposit of Acts in the Military Criminal Process

Luca Nania

Sommario: 1. La normativa di riferimento per il deposito telematico degli atti nel processo penale militare. – 2. Gli atti depositabili telematicamente e le modalità di deposito nel processo penale ordinario. - 3. La modalità di deposito telematico nel processo penale militare. – 4. Le specifiche tecniche per il deposito telematico nel processo penale militare. Gli indirizzi PEC degli uffici giudiziari militari. – 5. La firma digitale. – 6. Le conseguenze del mancato rispetto delle norme in materia di PEC e firma digitale. - 7. (segue) La firma digitale e l'impugnazione del P.M. nel processo penale militare. – 8. Il fascicolo d'ufficio e le spese processuali. – 9. I collegamenti da remoto e le attività remotizzabili nel processo penale militare.

1. La normativa di riferimento per il deposito telematico degli atti nel processo penale militare

L'art. 75, d.l. 25 maggio 2021 n. 73, conv. con mod. dalla l. 23 luglio 2021 n. 106[1], ha disciplinato le modalità di deposito telematico di atti, documenti ed istanze nel processo penale militare.

La disposizione in parola, la cui vigenza era stata originariamente legata alla durata dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, troverà applicazione sino al 31 dicembre 2022, in virtù della proroga disposta dall'art. 16, co. 4, d.l. 30 dicembre 2021 n. 228, conv. con mod. dalla l. 25 febbraio 2022 n. 15.

Per quella data, peraltro, dovrebbe (il condizionale è d'obbligo) essere stato adottato il decreto attuativo previsto dall'art. 1, co. 5, l. 27 settembre 2021 n. 134, in materia di processo penale telematico, che - salvo diversa disposizione legislativa, all'attualità non esistente né prevedibile - troverà applicazione anche alla giustizia militare, in virtù del rinvio disposto dall'art. 261 c.p.m.p. alla legge processuale penale ordinaria.

[1] L'art. 75, d.l. 25 maggio 2021 n. 73, conv. con mod. dalla l. 23 luglio 2021 n. 106:
"*1. Fino al 31 dicembre 2022, le disposizioni per l'esercizio dell'attività giurisdizionale e per la semplificazione delle attività di deposito di atti, documenti e istanze introdotte dagli articoli 23-bis e 24 del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, e dall'articolo 37-bis del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, si applicano, in quanto compatibili, anche ai procedimenti penali militari.*
2. Per gli uffici giudiziari militari e per il Consiglio della magistratura militare in funzione di giudice disciplinare, i collegamenti da remoto utilizzabili per le attività di cui al comma 1 e per quelle previste dall'articolo 23 del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, sono definiti con provvedimento adottato dal responsabile della struttura tecnica del Ministero della difesa, d'intesa con il Consiglio della magistratura militare.
3. Nei procedimenti penali militari, tutti gli atti, i documenti e le istanze previste dagli articoli 24 del decreto-legge n. 137 del 2020 e 37-bis del decreto-legge n. 76 del 2020 sono depositati con valore legale mediante invio da indirizzo di posta elettronica certificata, risultante dal Registro generale degli indirizzi certificati di cui all' articolo 7 del decreto del Ministro della giustizia 21 febbraio 2011, n. 44, a indirizzo di posta elettronica certificata degli uffici giudiziari militari destinatari, inserito in apposito provvedimento adottato dal responsabile della struttura tecnica di cui al comma 2, d'intesa con il Consiglio della magistratura militare. Tale provvedimento, pubblicato sul sito internet del Ministero della difesa, definisce altresì le specifiche tecniche relative ai formati degli atti e alla sottoscrizione digitale, nonché le ulteriori modalità di invio con caratteristiche corrispondenti a quanto previsto per i procedimenti penali ordinari.
4. Restano validi ed efficaci gli atti di impugnazione di qualsiasi tipo, gli atti di opposizione nonché i reclami giurisdizionali di cui alla legge 26 luglio 1975, n. 354, posti in essere a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, sottoscritti digitalmente e pervenuti alla casella di posta elettronica certificata dell'ufficio giudiziario militare competente".

Può dunque ritenersi che il rapporto tra processo penale militare e telematica non sia destinato a terminare il 31 dicembre 2022, ma proseguirà sempre più strettamente sulla scia di quanto già previsto (e concretizzato) presso le altre giurisdizioni (si pensi al processo telematico civile, amministrativo e tributario).

Fino all'adozione del decreto attuativo sul processo penale telematico, il riferimento normativo per il deposito telematico nel processo militare resta il già citato art. 75, il quale, nell'individuare gli atti depositabili per via telematica, rinvia agli artt. 23-bis e 24 del d.l. n. 137/2020 (conv. con mod. dalla L. n. 176/2020) ed all'art. 37-bis n. 76/2020 (conv. con mod. dalla l. n. 120/2020) e dettati per il processo penale ordinario.

2. Gli atti depositabili telematicamente e le modalità di deposito nel processo penale ordinario

Il deposito telematico facoltizzato, ed in alcuni casi reso obbligatorio, dai dd.ll. n. 137/2020 e n. 76/2020 ha per oggetto:

a) le richieste di liquidazione dei compensi spettanti al difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato ed al difensore d'ufficio nei casi previsti dal Testo Unico sulle spese di giustizia (art. 37-bis d.l. n. 76/2020);

b) il deposito di memorie, documenti, richieste ed istanze ex art. 415-bis co. 3 c.p.p.; l'istanza di archiviazione ex art. 410 c.p.p.; la denuncia da parte di privati ex art. 333 c.p.p.; la querela ex art. 336 c.p.p. e la relativa procura speciale; la nomina del difensore, la rinuncia o revoca del mandato ex art. 107 c.p.p. (art. 24 co. 1 e co. 2 d.l. n. 137/2020);

c) le conclusioni del P.M. e delle altre parti, il dispositivo della decisione, la richiesta di discussione orale nei procedimenti di appello in camera di consiglio non partecipata, di appello ex art. 310 c.p.p. (misure cautelari personali), di appello ex art. 322-bis c.p.p. (sequestro preventivo), di impugnazione di misure di prevenzione personali e reali (art. 23-bis co. 1, 2, 3, 4, 7 d.l. n. 137/2020);

d) "tutti gli altri atti, documenti ed istanze comunque denominati" (così, testualmente, l'articolo di legge), ivi comprese le impugnazioni (art. 24 co. 4 e co. 6-bis e ss. D. L. n. 137/2020).

L'elencazione che precede corrisponde anche alle diverse modalità di deposito degli atti, dei documenti e delle istanze individuate dal legislatore per la giustizia penale ordinaria.

In particolare, mentre gli atti, documenti ed istanze previsti dall'art. 24 co. 1 e 2 d.l. n. 137/2020 e dall'art. 37-bis d.l. n. 76/2020 devono obbligatoriamente depositarsi (ed in tal senso declina l'avverbio "esclusivamente" impiegato dal legislatore) mediante l'apposito portale del processo penale telematico, per tutti gli altri atti lo strumento telematico previsto è la PEC, che si aggiunge alla tradizionale modalità del deposito "a mani", senza sostituirla (si ponga mente all'impiego, da parte del legislatore, dell'espressione "è consentito").

3. La modalità di deposito telematico nel processo penale militare

Le modalità di deposito telematico degli atti, documenti ed istanze nel processo penale ordinario segnano una prima, rilevante, differenza rispetto al giudizio penale militare.

Non disponendo (ancora) la giustizia militare di un apposito portale, il legislatore ha previsto, quale unica modalità di deposito telematico nel processo penale militare, la posta elettronica certificata.

Pertanto, anche gli atti che in un procedimento penale ordinario seguirebbero la via obbligatoria del deposito tramite portale, sono depositati, nel procedimento penale militare, mediante PEC.

Il deposito mediante PEC nel processo penale militare deve essere considerato obbligatorio o facoltativo (cioè aggiuntivo rispetto alla tradizionale modalità di deposito "a mani" presso la cancelleria dell'ufficio giudiziario)?

Invero, il tenore letterale dell'art. 75 d.l. n. 73/2021 sembrerebbe deporre per l'obbligatorietà dell'utilizzo della PEC, vista la perentorietà del disposto normativo ("(…) tutti gli atti, i documenti e le istanze (…) sono depositati con valore legale mediante invio da indirizzo di posta elettronica certificata (…)").

Ove diversamente avesse voluto, il legislatore avrebbe utilizzato una locuzione meno drastica, proprio come fatto con il più volte menzionato art. 24 d.l. n. 137/2020, ove gli atti da depositarsi necessariamente per via telematica sono stati individuati mediante l'impiego di espressioni verbali univoche[2].

Da ciò deriverebbe che nella giustizia militare, anche per gli atti che nella giustizia penale ordinaria possono essere facoltativamente depositati tramite PEC ovvero con deposito cartaceo in cancelleria, vi sarebbe l'obbligo del deposito per via telematica.

La (facile) conclusione cui condurrebbe un'ermeneutica strettamente letterale dell'art. 75 non appare, tuttavia, percorribile.

Da un lato, non può ignorarsi che l'obbligo di deposito telematico nel processo penale ordinario appare strettamente connesso all'impiego del portale predisposto dal Ministero della Giustizia, che all'attualità manca alla giustizia militare.

Dall'altro, la facoltatività del deposito a mezzo PEC per tutti gli altri atti fa salva, nel giudizio ordinario, l'operatività delle norme (e delle relative modalità operative) che concretizzano il diritto di difesa personale dell'imputato: ove nella giustizia militare si intendesse necessitato il deposito tramite PEC di tutti gli atti, si priverebbe l'imputato militare non dotato di posta elettronica certificata di alcune facoltà processuali che l'ordinamento processuale ha attribuito personalmente all'imputato comune, che ha continuato ad attribuire nel periodo emergenziale pandemico[3] e che continuerà ad attribuire anche nel futuro processo penale telematico[4].

La conseguenza più immediata sarebbe, allora, la compressione, nel giudizio penale militare, di alcune delle facoltà difensive dell'imputato riconosciute dall'ordinamento processuale ordinario vigente.

Vale rammentare che più volte la Corte Costituzionale ha riconosciuto l'esigenza della omologazione ai medesimi princìpi informatori del processo penale ordinario e del processo penale militare (di pace), omologazione che può trovare un'ammissibile eccezione – compatibile cioè con gli artt. 3 e 24 Cost. – solo ove l'eventuale divergenza si giustifichi in virtù delle ragioni proprie della

---

[2] Con riferimento agli atti di cui ai cc. 1 e 2 dell'art. 24, rispetto ai quali il deposito telematico è obbligatorio, il legislatore si è così espresso: "*il deposito di memorie, documenti, richieste ed istanze* (…) *avviene, esclusivamente, mediante deposito dal portale del processo telematico* (…)".
Riguardo a "tutti gli altri atti" menzionati dall'art. 24 co. 4, per i quali il deposito telematico deve intendersi facoltativo, il legislatore ha utilizzato la seguente locuzione: "*è consentito il deposito con valore legale mediante invio dall'indirizzo di posta elettronica certificata* (…)".

[3] Si veda il comma 6-bis dell'art. 24 d.l. n. 137/2020 che fa espressamente salve le modalità previste dall'art. 582 co. 1 e 583 c.p.p., le quali, ancora una volta espressamente, richiamano la facoltà della parte di proporre personalmente impugnazione.

[4] Si veda l'art. 1, co. 5, lett. a), quarto periodo, l. n. 134/2021, "Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari": "(…) *prevedere che per gli atti che le parti compiono personalmente il deposito possa avvenire anche con modalità non telematica*".
Vale comunque evidenziare che il diritto all'autodifesa, pur previsto dall'art. 6, §3, lett. c) della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, è stato declinato dalla Corte EDU nel senso della sua non assolutezza; in particolare, la norma convenzionale non conferisce all'accusato il diritto di decidere personalmente il modo in cui debba essere assicurata la sua difesa: la scelta tra le due opzioni di cui alla norma - da un lato, il diritto della persona interessata di difendersi personalmente e, dall'altro, il suo diritto di essere rappresentata da un avvocato, liberamente scelto o, se del caso, nominato dal tribunale - dipende dalla legislazione applicabile o dalle norme di procedura del tribunale interessato, godendo gli Stati contraenti di un margine di discrezionalità a tale riguardo, anche se limitato (cfr. CEDU, Correia de Matos c. Portogallo; Melin c. Francia).

giustizia penale militare[5], ragioni francamente non ipotizzabili nella specifica questione che ci occupa.

Percorrendo la strada di una interpretazione costituzionalmente orientata, deve quindi ritenersi che il deposito tramite PEC previsto dall'art. 75 d.l. n. 73/2021 si aggiunga a quello "tradizionale" attuato mediante deposito dell'atto, documento o istanza nella cancelleria dell'ufficio giudiziario militare.

4. Le specifiche tecniche per il deposito telematico nel processo penale militare. Gli indirizzi PEC degli uffici giudiziari militari

La concretizzazione del deposito telematico nel processo penale militare è passata attraverso la pubblicazione di provvedimenti contenenti gli indirizzi di posta elettronica certificata degli uffici giudiziari militari nonché le c.d. specifiche tecniche relative ai formati ed alla sottoscrizione digitale degli atti nonché agli strumenti per i collegamenti da remoto.

La "struttura tecnica" del Ministero della Difesa, preposta all'adozione dei suddetti provvedimenti d'intesa con il Consiglio della Magistratura Militare, è stata individuata nel VI Reparto dello Stato Maggiore della Difesa, giusta D.M. del 18 settembre 2020. I provvedimenti sono stati pubblicati sul sito internet del Ministero della Difesa, nelle pagine dedicate alla Giustizia Militare (https://www.difesa.it/Giustizia_Militare/Pagine/default .aspx), nel dicembre 2021.

Gli indirizzi PEC degli uffici giudiziari militari sono espressamente indicati in uno dei provvedimenti in esame.

Il valore legale del deposito dell'atto, del documento o della istanza necessita, da un lato, che il soggetto depositante sia munito di PEC iscritta nel REGINDE; dall'altro, che il deposito sia indirizzato esclusivamente alle caselle di posta elettronica certificata degli uffici giudiziari militari indicate nell'apposito provvedimento pubblicato sul sito del Ministero della Difesa[6].

---

[5] Si pensi, a titolo di esempio, alla composizione collegiale e "mista", con la partecipazione di un membro "laico" proveniente dalle Forze armate, degli organi giudicanti dibattimentali, che si connette alla stessa origine e *ratio* storica dei tribunali militari, mirando ad assicurare una migliore comprensione, utile ai fini del giudizio, della vita e dell'ambiente militare nei quali i fatti illeciti sono commessi: C. Cost. n. 49/1989; n. 151/1992; n. 460/1994; n. 204/2001. Sul punto, si veda anche Cass. pen. n. 4488/2000, Rv. 216290 – 01: "*Al processo penale militare non si estendono - nel silenzio della legge di riforma ordinamentale e processuale sull'istituzione del giudice unico di primo grado - le novellate disposizioni contenute nel libro VIII del codice di procedura penale sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica, in quanto dal principio di complementarità di cui all'art. 261 cod. pen. mil. pace non può impropriamente desumersi l'esistenza di un meccanismo di automatica operatività, nel processo militare, delle regole generali del diritto processuale comune, salvo che nell'ipotesi di palese e radicale incompatibilità della disposizione speciale derogatoria con le linee-guida del modello accusatorio e con l'opzione garantistica in tema di libertà personale, cui risulta ispirato il nuovo sistema processuale in riferimento ai valori fondamentali espressi nella Carta costituzionale. Ne consegue che il tribunale militare continua a giudicare, nella fase dibattimentale, in composizione collegiale mista, con l'intervento di due giudici togati e di un membro laico, ufficiale delle Forze armate di grado almeno pari a quello dell'imputato, il cui apporto qualificato nel ruolo di esperto della vita e dell'ambiente militare, quantunque non vincolato costituzionalmente, è stato ritenuto dal legislatore, con scelta discrezionale non irragionevole, opportuno e non altrimenti surrogabile nel giudizio*".

[6] Così si legge nel provvedimento della struttura tecnica del Ministero della Difesa: "*Gli organi della Magistratura Militare abilitati per il deposito di tutti gli atti, i documenti e le istanze* (…) *sono: - Procura Generale Militare della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione: pgmcassazione@postacert.difesa.it; - Corte Militare di Appello: cortemilapp@postacert.difesa.it; - Procura Generale Militare presso la Corte Militare di Appello: pgmcma@postacert.difesa.it; - Tribunale Militare di Sorveglianza: tribmilsorv@postacert.difesa.it; - Tribunale Militare di Verona: tribmil.vr@postacert.difesa.it; - Procura Militare presso il Tribunale Militare di Verona: procmil.vr@postacert.difesa.it; - Tribunale Militare di Roma: tribmil.rm@postacert.difesa.it; - Procura Militare presso il Tribunale Militare di Roma: procmil.rm@postacert.difesa.it; - Tribunale Militare di Napoli: tribmil.na@postacert.difesa.it; - Procura Militare presso il Tribunale Militare di Napoli: procmil.na@postacert.difesa.it*".

Quanto all'esatta individuazione dell'indirizzo PEC di destinazione, esso corrisponderà a quello assegnato all'Ufficio Giudiziario Militare nella cui cancelleria sarebbe stato depositato l'atto o il documento o l'istanza in base alla normativa ordinariamente applicabile.

Il provvedimento che rende pubblici gli indirizzi PEC degli Uffici Giudiziari Militari precisa che, per ottimizzare la protocollazione e l'archiviazione degli atti inviati, è necessario inserire come primo elemento dell'oggetto la parola "DEPOSITO".

Come per la giustizia ordinaria, la dimensione massima consentita per ogni singolo messaggio PEC è pari a 30 Megabyte.

Ciò impone al depositante, in primis, di controllare la dimensione sia dell'atto che degli eventuali allegati, specie se trattasi di PDF "immagine", di regola aventi una dimensione maggiore rispetto ai PDF "nativi"; a tal fine, il suggerimento per il difensore è di controllare la risoluzione dello scanner utilizzato, posto che maggiore è la risoluzione impiegata maggiore sarà la dimensione in bytes del file ottenuto dalla scansione.

Secondariamente, ove non fosse sufficiente un solo messaggio PEC, sarà necessario inviare un'ulteriore PEC, precisando che trattasi di una pluralità di invii relativi ad un medesimo procedimento (ad esempio, inserendo nell'oggetto del messaggio, dopo la parola "DEPOSITO", "PRIMA PARTE" o "SECONDA PARTE" e di seguito la tipologia dell'atto - "appello", "istanza di revoca di misura cautelare", etc. - il nome dell'imputato/indagato e del difensore, il numero di ruolo o di RGNR).

Così come accade nel processo penale ordinario, l'utilizzo della PEC consente di avere certezza legale:

a) della titolarità della casella postale elettronica certificata di spedizione e, conseguentemente, del soggetto mittente (la casella postale elettronica certificata dovrà poi essere soggetta ad ulteriore controllo circa il suo inserimento nel REGINDE);

b) della casella postale elettronica certificata di ricezione, corrispondente a quella dell'ufficio giudiziario militare;

c) della data ed orario esatti di spedizione del messaggio (e quindi di spedizione dell'atto, istanza, documento giudiziale ad esso allegati);

d) della data ed orario esatti di ricezione del messaggio (e quindi di spedizione dell'atto, istanza, documento giudiziale ad esso allegati).

5. La firma digitale

Relativamente alle specifiche tecniche per la firma digitale, non emergono significative differenze rispetto al procedimento penale ordinario.

In primo luogo, gli atti defensionali, redatti dai difensori, devono essere in formato PDF/A ottenuto dalla trasformazione di un documento testuale, devono essere muniti di firma digitale (PAdES o CadES), mentre non è ammessa la scansione di immagini. Altrimenti detto, deve trattarsi di un file PDF "nativo", che consente il copia/incolla di ogni sua parte.

Diversamente è previsto per i documenti allegati all'atto: essi ben possono consistere in scansioni di immagini, purché in formato PDF, ed è necessario che siano firmati digitalmente solo nei casi espressamente previsti dalla legge (come nell'ipotesi di cui all'art. 24, co. 6-bis, d.l. n. 137/2020).

L'atto può essere firmato anche da più soggetti (come nel caso in cui l'imputato abbia due difensori), purché almeno uno di essi sia il depositante. Deve pertanto esserci corrispondenza tra il soggetto titolare della PEC da cui si effettua il deposito ed il soggetto che firma, anche congiuntamente ad altro difensore, l'atto depositato.

6. Le conseguenze del mancato rispetto delle norme in materia di PEC e firma digitale

Gli artt. 23, 23-bis e 24 d.l. 137/2020 e 37-bis n. 76/2020, ai quali rinvia l'art. 73/2021, prevedono l'esplicita sanzione processuale della inammissibilità solo nell'ipotesi in cui non siano state rispettate le norme in materia di PEC e firma digitale nel deposito telematico delle impugnazioni.

In particolare, ferme restando le ipotesi di inammissibilità previste dall'art. 591 c.p.p., l'impugnazione proposta mediante PEC è inammissibile:

a) quando l'atto di impugnazione non è sottoscritto digitalmente dal difensore;

b) quando le copie informatiche per immagine allegate all'atto di impugnazione non sono sottoscritte digitalmente dal difensore per conformità all'originale;

c) quando l'atto è trasmesso da un indirizzo di posta elettronica certificata che non è presente nel REGINDE;

d) quando l'atto è trasmesso da un indirizzo di posta elettronica certificata che non è intestato al difensore;

e) quando l'atto è trasmesso a un indirizzo di posta elettronica certificata diverso da quello indicato per l'ufficio che ha emesso il provvedimento impugnato.

Inoltre, gli artt. 23 e 23-bis cit. prevedono termini perentori (il cui inutile decorso determina la decadenza dalla relativa facoltà processuale) per chiedere la discussione orale tramite PEC nei procedimenti altrimenti da tenersi in camera di consiglio non partecipata.

Occorre allora chiedersi, in mancanza di espressa sanzione processuale, quale sia il destino degli altri atti processuali trasmessi per via telematica ma senza il rispetto delle norme - primarie e tecniche - poc'anzi viste in tema di PEC e di firma digitale. La tematica, come appare evidente, involge tanto il processo penale ordinario (ove addirittura alcuni atti devono essere esclusivamente depositati per via telematica) quanto quello militare (ove la via telematica si aggiunge a quella tradizionale).

Si pensi, ad esempio, ad una lista testimoniale ex art. 468 c.p.p., depositata da una PEC non iscritta nel REGINDE, ovvero ancora senza firma digitale.

Orbene, è opinione dello scrivente che le norme in esame (artt. 23, 23-bis, 24 d.l. n. 137/2020, 37-bis d.l. n. 76/2020 e 75 d.l. n. 73/2021) abbiano avuto lo scopo preminente, in periodo di emergenza epidemiologica, di legittimare l'utilizzo dello strumento telematico (sia esso il portale del processo penale, sia esso l'impiego della posta elettronica certificata) in tutte quelle situazioni processuali in cui esso non fosse già stato consentito dalla normativa ordinariamente applicabile[7], così eliminando o quantomeno riducendo le ragioni dell'afflusso dell'utenza presso gli uffici giudiziari, in un'ottica di contenimento della mobilità dei cittadini e di diffusione del Covid-19.

Tale legittimazione all'uso dello strumento telematico è stata subordinata ad una serie di requisiti tecnici, come l'utilizzo di PEC iscritte nel REGINDE o della firma digitale dell'atto.

Ove tali requisiti non fossero rispettati, si uscirebbe dal perimetro del legittimo impiego del mezzo telematico, e l'eventuale risposta sanzionatoria (o al contrario di salvezza processuale) ad un tale scorretto uso dovrebbe necessariamente rinvenirsi nella giurisprudenza di legittimità che, prima dell'emergenza epidemiologica, ha affrontato una variegata casistica in cui era stata impiegata la posta elettronica certificata per l'invio di atti, documenti ed istanze[8].

[7] Come nel caso delle notificazioni a mezzo PEC a persona diversa dall'imputato, introdotte dall'art. 16 d.l. n. 179/2012 ed impiegate ben prima della pandemia.

[8] Per una esaustiva disamina di tale casistica, si veda GIORDANO, *La giurisprudenza di legittimità sulle prime applicazioni del processo penale telematico*, in www.sistemapenale.it.

Di seguito, e senza volontà di completezza, si riassumono gli approdi cui è pervenuta la giurisprudenza di legittimità circa l'uso della PEC nel processo penale prima dell'introduzione della normativa emergenziale:

a) le notifiche telematiche effettuate dalle cancellerie degli uffici giudiziari a persone diverse dall'imputato sono senz'altro valide per effetto dell'art. 16, co. 4, seconda parte, d.l. n. 179/20129; è stato altresì precisato che costituisce ipotesi di omessa notificazione tramite PEC per causa imputabile al destinatario, che legittima il deposito in cancelleria con avviso nel portale dei servizi telematici, la mancata comunicazione dell'indirizzo PEC al REGINDE[10], la mancanza di PEC o PEC inattiva[11];

b) alle parti private è precluso l'utilizzo della PEC per comunicazioni e notificazioni nel processo penale, come ad esempio quelle tra difensore dell'imputato e quello della parte offesa ai sensi dell'art. 299 co. 3, secondo periodo, c.p.p.[12];

c) alle parti private è precluso l'invio di istanze a mezzo PEC, con conseguente inammissibilità dell'istanza[13]; tuttavia, non sono mancate pronunce che, pur sottolineando l'irregolarità dell'istanza inviata tramite PEC, ne hanno comunque escluso l'inammissibilità, con la conseguenza che il giudice che ne prenda tempestivamente conoscenza è tenuto a valutarla[14];

d) alle parti private è precluso l'impiego della PEC per il deposito di memorie difensive, e ciò in ragione del disposto dell'art. 121, co. 1, c.p.p., con conseguente inammissibilità dell'atto[15];

e) alle parti private è precluso, a pena di inammissibilità, l'invio a mezzo PEC di liste testimoniali, di periti e di consulenti tecnici, stante la tassatività del deposito in cancelleria previsto dall'art. 468 c.p.p.[16];

f) la nomina di difensore di fiducia e la rinuncia al mandato non possono essere effettuate tramite PEC[17];

g) è da ritenersi ammissibile la trasmissione di atti in via telematica (addirittura tramite posta elettronica ordinaria) tra uffici giudiziari, in virtù dell'art. 64, co. 4, disp. att. c.p.p., qualora il funzionario di cancelleria del giudice che ha emesso l'atto attesti di aver trasmesso l'originale[18]; non sono tuttavia mancate pronunce o nettamente preclusive circa l'ammissibilità della trasmissione di atti tra uffici giudiziari mediante PEC[19] ovvero che, pur ritenendola ammissibile, ne hanno

---

[9] Cfr. Cass. pen. SS.UU. n. 32243/2015, Rv. n. 264864 – 01; Cass. pen. n. 50316/2015, Rv. n. 265394 – 01; Cass. pen. n. 51348/2016, Rv. n. 268619 – 01.

[10] Cfr. Cass. pen. n. 30628/2017.

[11] Cfr. Cass. pen. n. 13729/2018.

[12] Cfr. Cass. pen. n. 7058/2014; Cass. pen. n. 18235/2015, Rv. n. 263189 – 01; Cass. pen. n. 21056/2018, Rv. n. 272741 – 01; Cass. pen. n. 26877/2019, Rv. n. 276915 – 01; in senso contrario, tuttavia, si veda Cass. pen. n. 6320/2017, proprio in tema di notificazioni ex art. 299 c.p.p., nonché Cass. pen. n. 23127/2020.

[13] Cfr. Cass. pen. n. 37126/2019; Cass. pen. n. 51665/2017; Cass. pen. n. 7058/2014; Cass. pen. n. 31314/2017; Cass. pen. n. 6883/2016.

[14] Cfr. Cass. pen. n. 28844/2019; Cass. pen. n. 58320 del 21/11/2018; Cass. pen. n. 56392/2017; Cass. pen. n. 47427/2014.

[15] Cfr. Cass. pen. n. 5923/2018; Cass. pen. n. 31336/2017; Cass. pen. n. 48584/2016; Cass. pen. n. 36511/2019; in senso contrario e limitatamente alle misure di prevenzione, in quanto l'art. 6, comma 2-bis, della Legge 13 dicembre 1989, n. 401, non prescrive che la memoria difensiva debba essere necessariamente depositata in cancelleria, non essendo richiamato l'art. 121 c.p.p., Cass. pen. n. 4764/2018; Cass. pen. n. 14832/2017; Cass. pen. n. 11475/2018.

[16] Cfr. Cass. pen. n. 6883/2016, Rv. n. 269197; Cass. pen. n. 5456/2019.

[17] Cfr. Cass. pen. n. 21683/2019; Cass. pen. n. 38665/2019, pronuncia, quest'ultima, di significativa importanza poiché evidenzia che la trasmissione telematica tramite PEC garantisce soltanto la provenienza della missiva, ma non l'originalità della firma e della sottoscrizione del documento allegato.

[18] Cfr. Cass. pen. n. 44042/2017, relativamente alla trasmissione da parte del pubblico ministero al Tribunale del riesame degli atti posti a fondamento del provvedimento cautelare in allegato ad e-mail "non certificata"; Cass. pen. n. 21710/2018, Rv. n. 273026, con riferimento alla PEC; Cass. pen. n. 32019/2019, Rv. n. 277252.

[19] Cfr. Cass. pen. n. 51087/2017.

evidenziato le criticità soprattutto in tema di accessibilità agli atti e documenti trasmessi tramite PEC da parte della difesa[20].

La varietà del panorama giurisprudenziale sopra illustrato - seppur tendenzialmente ostile all'ammissibilità della PEC al di fuori di limitatissime ipotesi - imporrà al legislatore delegato, nell'attuazione della L. n. 134/2021, di risolvere i dubbi, anche di ordine sanzionatorio-processuale, legali all'impiego delle tecnologie telematiche.

7. (segue) La firma digitale e l'impugnazione del P.M. nel processo penale militare

Una menzione a parte meritano due pronunce coeve della Suprema Corte (Cass. pen. 11/05/2021 n. 24714; Cass. pen. 11/05/2021 n. 29843/2021), che hanno ritenuto inammissibile l'impugnazione inviata dal P.M. ordinario a mezzo PEC, pur nella vigenza ed applicabilità dell'art. 24 d.l. n. 137/2020.

La Corte ha iniziato la sua argomentazione esaminando il dato letterale della disciplina in parola ed in particolare evidenziando come essa prenda in considerazione unicamente i difensori delle parti privati, pur se "in relazione ad incombenti che non possono ritenersi esclusivamente riferibili ad una sola parte del processo, così che non avrebbe senso alcuno limitarne il rilievo operativo ai soli difensori".

Il dato letterale, pertanto, non è stato ritenuto sufficiente ad escludere la parte pubblica dall'applicabilità dell'art. 24 cit. [21].

Ciò che invece è apparsa decisiva - e che difettava nell'atto del P.M. in questione - è stata la firma digitale, che, al pari della sottoscrizione del documento cartaceo, rappresenta l'unico strumento telematico per attribuire con certezza l'atto al suo autore[22].

Pertanto, essendo incontroverso che gli uffici di Procura ordinaria non sono all'attualità muniti di firma digitale, ed essendo l'atto di impugnazione de quo conseguentemente privo di una tale sottoscrizione, la Suprema Corte ha concluso per l'inammissibilità dell'atto, altresì giustificando proprio con l'assenza della firma digitale da parte del P.M. ordinario la declinazione delle norme in esame esclusivamente dal lato delle parti private.

Conclusione obbligata, stante il chiaro disposto dell'art. 24, co. 6-sexies, d.l. n. 137/2020, secondo il quale, fermo restando quanto previsto dall'art. 591 c.p.p., l'impugnazione proposta telematicamente è inammissibile quando l'atto non è sottoscritto digitalmente dalla parte che lo propone.

---

[20] cfr. Cass. pen. n. 54534/2018, Rv. n. 274395.

[21] "*Il dato letterale della disposizione in disamina non emargina dunque incertezze in ordine alla riferibilità del disposto normativo in disamina unicamente ai difensori delle parti e non al Pubblico ministero*": così nella parte motiva delle due sentenze.

[22] Così in parte motiva: "*con riguardo alla questione dell'identificazione del soggetto dal quale proviene l'impugnazione, che "la posta elettronica certificata non attribuisce la paternità del documento trasmesso, svolgendo unicamente la funzione di certificare la provenienza del messaggio dalla casella di posta del mittente e la ricezione di esso da parte del destinatario (art. 48 Codice dell'amministrazione digitale, approvato con D. Lgs. n. 82 del 2005). La paternità è, viceversa, attribuita dalla firma digitale...". 8.2.La firma digitale, dunque, al pari della sottoscrizione del documento cartaceo, consente di riferire l'impugnazione all'autore della stessa. Assume, pertanto, un rilievo essenziale nell'intero complesso di norme che legittimano la possibilità, in alternativa alle forme ordinarie di deposito, di proporre l'impugnazione tramite pec. La sua assenza, a differenza di quanto rivendicato nel ricorso, non può ritenersi superata dalla sola certezza della provenienza dell'atto dall'ufficio di riferimento, nel caso garantita dall'uso della casella di posta certificata assegnata alla relativa segreteria: a ragionare diversamente si dovrebbe ritenere che un atto cartaceo non sottoscritto dal Pubblico Ministero che impugna varrebbe comunque a incardinare ritualmente l'impugnazione solo perché consegnato dall'addetto di segreteria dell'ufficio di riferimento*".

Con riguardo alla Magistratura Militare, però, l'argomentazione utilizzata dalla Suprema Corte per ritenere inammissibile l'impugnazione telematica del P.M. potrebbe rivelarsi un'arma spuntata.

Tutti i magistrati militari - tanto giudicanti che requirenti - sono infatti muniti di firma digitale, che può essere applicata ad un file PDF/A mediante il tesserino (la Carta Multiservizi della Difesa, CMD) e l'apposito *software* di firma digitale[23] rilasciati dal Ministero della Difesa.

Ne conseguirebbe, allora, il superamento della principale (e riguardo alla magistratura ordinaria, certamente fondata) obiezione all'ammissibilità di un atto di impugnazione telematico del P.M.: la pubblica accusa militare, invero, dispone di firma digitale e, ove essa sia ritualmente apposta, non potrebbero sussistere dubbi circa la paternità dell'atto di impugnazione.

8. Il fascicolo d'ufficio e le spese processuali

Le norme emergenziali (art. 24, co. 5, d.l. n. 137/2020) hanno previsto, in ordine al fascicolo d'ufficio, che il personale di segreteria e di cancelleria degli uffici giudiziari provveda ad annotare nel registro la data di ricezione e ad inserire l'atto nel fascicolo telematico. Inoltre, ai fini della continuità della tenuta del fascicolo cartaceo, il medesimo personale deve provvedere anche all'inserimento nel predetto fascicolo di copia cartacea dell'atto ricevuto, con l'attestazione della data di ricezione nella casella PEC dell'ufficio e dell'intestazione della casella PEC di provenienza.

La giustizia militare non dispone, all'attualità, di un portale per il processo telematico.

Il fascicolo penale militare telematico, con ogni probabilità, sarà introdotto a seguito dell'adozione del decreto legislativo delegato di cui all'art. 1, co. 5, l. n. 134/2021, dal cui dettato può desumersi una generale digitalizzazione dell'attività giudiziaria penale (sia ordinaria che militare) e, nell'ambito di essa, anche dei fascicoli.

Non sussistendo apposito fascicolo telematico, sarà onere dell'operatore di cancelleria aggiornare il solo fascicolo cartaceo con le modalità indicate dal già citato art. 24, co. 5 d.l. 137/2020, ovvero:

a) l'inserimento nel fascicolo cartaceo di copia analogica dell'atto ricevuto (cioè la stampa su carta dell'atto ricevuto, che sarà onere della cancelleria effettuare);

b) l'attestazione della data di ricezione nella casella di posta elettronica certificata dell'ufficio e dell'intestazione della casella di posta elettronica certificata di provenienza.

Si pone dunque il problema (comune alla giustizia ordinaria come a quella militare) di stabilire in capo a chi gravino le spese per le copie necessarie all'aggiornamento del fascicolo cartaceo.

In merito alle impugnazioni, il Ministero della Giustizia, con apposita nota[24], ha ritenuto l'applicabilità del disposto dell'art. 164 co. 3 disp. att. c.p.p. alle copie effettuate dalla cancelleria per l'aggiornamento del fascicolo cartaceo; la norma in parola pone l'esborso per le copie in capo a chi ha presentato l'impugnazione.

Per gli altri casi (istanze, documenti) nulla è stato esplicitato, essendo dunque necessario rifarsi alle disposizioni contenute nel testo unico delle spese di giustizia (d.P.R. n. 115/2002), ed in particolare a quanto previsto dall'art. 4, co. 1, in base al quale le spese del processo penale (nelle quali ben possono farsi rientrare le spese per le copie cartacee degli atti telematici) sono anticipate dall'erario, per poi essere poste in capo all'imputato in caso di condanna.

Vale inoltre rilevare che nella giustizia ordinaria è possibile, per il tramite del portale dei servizi telematici, il pagamento on-line degli oneri di giustizia.

[23] Il quale peraltro prevede la facoltà di controfirmare un documento, sì da apparire già idoneo nell'eventualità in cui dovesse essere permesso anche il deposito telematico dei provvedimenti dei giudici, all'attualità non ancora previsto.
[24] Ministero della Giustizia, Dipartimento per gli Affari di Giustizia, prot. n. m_dg.DAG.12/03/2021.0053167.U.

Per la giustizia militare, è possibile effettuare il pagamento degli oneri di giustizia, da parte degli interessati, tramite gli applicativi PagoPA presenti su vari siti (ad esempio quello di Poste italiane) ovvero tramite il sito dell'Agenzia delle Entrate ed allegare la relativa ricevuta all'atto depositato tramite PEC[25].

9. I collegamenti da remoto e le attività remotizzabili nel processo penale militare

Per concludere l'esame della disciplina sul deposito telematico degli atti nel processo penale militare, occorre affrontare la tematica dei collegamenti da remoto.

La struttura tecnica del Ministero della Difesa ha indicato quale piattaforma per i collegamenti da remoto il servizio di Meeting e Collaboration Enterprise di Microsoft 365: al difensore - come già avviene per la giustizia penale ordinaria - è pertanto consigliato di scaricare sul proprio computer Microsoft Teams.

In caso di malfunzionamento di Microsoft Teams, per la Giustizia Militare è previsto l'impiego del servizio di videoconferenza CISCO *Webex*, già in uso al Ministero della Difesa: in tal caso, sarà cura del personale dell'ufficio giudiziario militare la creazione di apposita stanza virtuale sulla piattaforma CISCO e l'invio ai partecipanti (magistrati, difensori, parti private, eventuali ausiliari) del link e delle credenziali per l'accesso.

Giova rammentare che, in base all'art. 23 d.l. n. 137/2020, le attività remotizzabili nella giustizia ordinaria sono le seguenti:

a) nelle indagini preliminari, atti del P.M., della P.G. che richiedono la partecipazione dell'indagato, della persona offesa, del difensore, di consulenti, esperti o altre persone, salvo che il difensore dell'indagato si opponga, quando l'atto richiede la sua presenza (art. 23, co. 2, d.l. cit.);

b) la partecipazione a qualsiasi udienza di persone detenute, internate, in stato di custodia cautelare, fermate o arrestate (art. 23, co. 4, d.l. cit.);

c) la camera di consiglio dei procedimenti camerali non partecipati in Cassazione ed in Corte di Appello (art. 23, co. 8-9 e art. 23-bis, co. 3, d.l. cit.).

Il decreto c.d. milleproroghe (art. 16, co. 1, d.l. n. 228/2021) ha invece escluso l'efficacia fino al 31 dicembre 2022 dell'art. 23, co. 5, d.l. cit. il quale prevedeva (fino al 31 dicembre 2021) la possibilità di svolgere con collegamenti da remoto le udienze (nella prassi, essenzialmente quelle di convalida di arresto o di fermo) che non richiedessero la partecipazione di soggetti diversi dal P.M., dalle parti private, dai loro difensori, dagli ausiliari del Giudice[26].

---

[25] Il Ministero della Difesa è dotato di un applicativo denominato "Punto Cassa", che utilizza il sistema PagoPA; l'applicativo è funzionante ed è già possibile effettuare dei pagamenti con PagoPA per alcuni servizi; gli uffici del Consiglio della Magistratura Militare stanno verificando se sia possibile attivare il pagamento degli oneri di giustizia mediante il suddetto applicativo, da rendere raggiungibile tramite link sul sito della Giustizia Militare.

[26] Più nel dettaglio, questa era la disciplina dell'art. 23 co. 5 d.l. n. 137/2020: "*Le udienze penali che non richiedono la partecipazione di soggetti diversi dal pubblico ministero, dalle parti private, dai rispettivi difensori e dagli ausiliari del giudice possono essere tenute mediante collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia. Lo svolgimento dell'udienza avviene con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti. Prima dell'udienza il giudice fa comunicare ai difensori delle parti, al pubblico ministero e agli altri soggetti di cui è prevista la partecipazione giorno, ora e modalità del collegamento. I difensori attestano l'identità dei soggetti assistiti, i quali, se liberi o sottoposti a misure cautelari diverse dalla custodia in carcere, partecipano all'udienza solo dalla medesima postazione da cui si collega il difensore. In caso di custodia dell'arrestato o del fermato in uno dei luoghi indicati dall'articolo 284, comma 1, del codice di procedura penale, la persona arrestata o fermata e il difensore possono partecipare all'udienza di convalida da remoto anche dal più vicino ufficio della polizia giudiziaria attrezzato per la videoconferenza, quando disponibile. In tal caso, l'identità della persona arrestata o fermata è accertata dall'ufficiale di polizia giudiziaria presente. L'ausiliario del giudice partecipa all'udienza dall'ufficio giudiziario e dà atto nel verbale d'udienza delle modalità di collegamento da remoto utilizzate, delle modalità con cui si accerta l'identità dei soggetti partecipanti e di tutte le ulteriori operazioni, nonché dell'impossibilità dei soggetti non presenti fisicamente di sottoscrivere il verbale, ai sensi dell'articolo 137, comma 2, del*

V'è da chiedersi se il menzionato co. 5 dell'art. 23 possa continuare ad applicarsi alla giustizia militare.

È già stato ricordato che la giurisprudenza ritiene necessaria l'omologazione ai medesimi princìpi informatori del processo penale ordinario e del processo penale militare (di pace), fatte salve le eventuali divergenze che si giustifichino in virtù delle ragioni proprie della giustizia penale militare.

A tanto consegue che il rinvio operato dall'art. 261 c.p.m.p. alle disposizioni di procedura penale ordinarie ha natura mobile, salvo che la legge disponga diversamente.

Altrimenti detto, l'art. 261 c.p.m.p. non ha incorporato nel processo penale militare, cristallizzandole, le norme processuali ordinarie così come erano formulate al momento della sua entrata in vigore; al contrario, le norme ordinarie si applicano alla giustizia militare con le stesse modifiche che, nel corso del tempo, il legislatore decide di apportare loro. La clausola normativa "salvo che la legge disponga altrimenti", contenuta nell'art. 261 c.p.m.p., fa salve quelle divergenze procedurali che trovano giustificazione nelle esigenze proprie del processo penale militare.

L'operatività del rinvio di cui all'art. 261 c.p.m.p., così come poc'anzi descritto, indurrebbe a ritenere il comma 5 dell'art. 23 cit. non più applicabile anche alla giustizia militare.

La conclusione, tuttavia, non pare così scontata, non potendosi escludere che l'art. 75 d.l. n. 73/2021, che si occupa esclusivamente di giustizia militare ed impiego della telematica in essa, contenga un rinvio fisso all'intero art. 23 d.l. n. 137/2020, che ne abbia cioè cristallizzato il contenuto, ai fini della sua applicazione alla giustizia militare, anche a prescindere dalle successive modifiche o declaratorie di inefficacia temporale stabilite dal legislatore per la giustizia ordinaria.

In primis, l'art. 75 cit. è passato al vaglio dello stesso legislatore (quello del milleproroghe) che ha stabilito la perdita di efficacia dell'art. 23 co. 5 cit. per la giustizia ordinaria. Ebbene, tale legislatore ha esplicitamente affermato che l'art. 75 trova applicazione fino al 31 dicembre 2022 e non è in alcun modo intervenuto sul secondo comma di tale articolo, il quale richiama, nella sua interezza, l'art. 23, ivi compreso il disputato co. 5.

Trattandosi del medesimo atto normativo, la logica imporrebbe di ritenere che il legislatore del milleproroghe, se avesse voluto escludere per la giustizia militare l'operatività del co. 5, come fatto per la giustizia ordinaria, avrebbe interpolato il co. 2 dell'art. 75, esplicitando quali dei commi dell'art. 23 avrebbero continuato ad applicarsi al processo militare.

Soccorre poi un'ulteriore ragione che ben potrebbe giustificare la divergenza tra giustizia militare e giustizia ordinaria circa l'applicabilità del co. 5 dell'art. 23 proprio nell'ottica, più volte ricordata, delle "esigenze proprie del processo penale militare".

A differenza di quanto accade per la giustizia ordinaria, i tribunali militari scontano circoscrizioni territoriali pluriregionali[27], nell'ambito delle quali le sedi degli uffici giudiziari militari possono distare anche centinaia e centinaia di chilometri da quelle degli imputati e dei loro difensori.

Appare dunque senz'altro ragionevole, tenuto conto di tale dato, prolungare la vigenza dell'art. 23, co. 5, per gli uffici giudiziari militari, rappresentando ciò una notevole facilitazione

---

codice di procedura penale, o di vistarlo, ai sensi dell'articolo 483, comma 1, del codice di procedura penale. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano, qualora le parti vi acconsentano, anche alle udienze preliminari e dibattimentali. Resta esclusa, in ogni caso, l'applicazione delle disposizioni del presente comma alle udienze nelle quali devono essere esaminati testimoni, parti, consulenti o periti, nonché alle ipotesi di cui agli articoli 392, 441 e 523 del codice di procedura penale".

[27] La circoscrizione territoriale del Tribunale Militare di Verona comprende le Regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna; la circoscrizione territoriale del Tribunale Militare di Napoli comprende le Regioni Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia; la circoscrizione territoriale del Tribunale Militare di Roma comprende le Regioni Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Sardegna. Il Tribunale Militare di Sorveglianza e la Corte Militare di Appello hanno poi giurisdizione sull'intero territorio nazionale. Per mera curiosità, si evidenzia che tra il Tribunale Militare di Napoli e la città di Palermo la distanza da coprire con mezzi di trasporto terrestri è pari a km 717; in linea d'aria, la distanza è di "soli" km 312.

operativa per l'utenza della giustizia militare, anche in considerazione del fatto che la partecipazione a distanza, prevista dall'art. 23 co. 5, era e resterebbe facoltativa, non obbligatoria.

Non pare ostare a tale conclusione neanche la ratio emergenziale delle norme contenute nel d.l. n. 137/2020: se una attenuazione dei limiti alla mobilità degli utenti della giustizia può giustificarsi nell'ambito di circoscrizioni territoriali ridotte, appare più arduo sostenere analoga giustificazione riguardo a circoscrizioni ben più ampie. D'altronde il legislatore del milleproroghe si è ben guardato dall'abrogare le disposizioni degli art. 23 e 23-bis in tema di camera di consiglio non partecipata in Cassazione e nelle Corti di Appello, la cui competenza territoriale è, rispettivamente, nazionale e regionale (fatti salvi, ovviamente, alcuni distretti d'appello infraregionali).

Per completezza, vale ricordare che la giustizia militare non è nuova all'impiego di collegamenti da remoto per lo svolgimento di udienze di convalida o di interrogatori dell'arrestato o fermato, essendo stato ciò previsto dall'art. 19 co. 6 della L. 21 luglio 2016 n. 145 nei casi di arresto in flagranza o di fermo di militari nel corso delle missioni internazionali. In tal caso, come ovvio, la disciplina trovava piena giustificazione proprio in ragione delle distanze plausibilmente esistenti tra il luogo in cui si trova l'arrestato o il fermato e quello dell'ufficio giudiziario militare competente (Roma) e della necessità, in ogni caso, di rispettare i tempi imposti per la presentazione dell'arrestato o fermato dinnanzi all'autorità giudiziaria e per la convalida della misura precautelare.

Documentazione e giurisprudenza dell'Unione Europea

a cura di Susanna Fortunato

La bussola strategica per la sicurezza e difesa definitivamente approvata dal Consiglio dell'Unione Europea

The Strategic Compass for Security and Defense Definitively Approved by the Council of the European Union

Susanna Fortunato

Il Consiglio "Affari Esteri lo scorso 21 marzo ha adottato la c.d. "Bussola strategica per la sicurezza e la difesa", successivamente approvata anche dal Consiglio europeo del 24-25 marzo, i cui lavori preparatori sono stati oggetto di approfondimento in questa rubrica[1].

Considerato l'indubbio rilievo che il documento è destinato ad assumere, si ritiene opportuno riprodurne integralmente il testo, accompagnato da alcune brevissime impressioni frutto di una prima lettura, riservando a successivi interventi eventuali rilievi critici.

La Bussola strategica, riprendendo parzialmente lo schema utilizzato in fase di elaborazione, si articola in quattro parti, che rappresentano, a loro volta, le quattro priorità sulle quali ci si intende concentrare:

1) Azione: Per essere in grado di agire in modo rapido ed energico quando scoppia una crisi,
2) Sicurezza: Al fine di rafforzare la sua capacità di anticipare, scoraggiare e rispondere alle minacce e alle sfide che stiamo affrontando e che possono emergere repentinamente, nonché di salvaguardare i propri interessi di sicurezza.
3) Investimenti: per *aumentare in modo sostanziale le spese per la difesa* affinché siano all'altezza della nostra ambizione collettiva di ridurre le carenze critiche in termini di capacità militari e civili, nonché per *rafforzare la nostra base industriale e tecnologica di difesa europea*.
4) Partneriati: Al fine di affrontare minacce e sfide comuni con i partner internazionali.

Gli obiettivi comuni sottesi ai predetti 4 pilastri individuati dalla Bussola sono:

1. offrire una valutazione condivisa del nostro contesto strategico, delle minacce e delle sfide che dobbiamo affrontare e delle relative conseguenze per l'UE;
2. garantire maggiore coerenza e un senso di finalità comune con riguardo alle azioni già in corso nel settore della sicurezza e della difesa;
3. definire nuove azioni e nuovi mezzi per:
   a. consentire di agire in modo più rapido e deciso davanti alle crisi;
   b. preservare i nostri interessi e proteggere i nostri cittadini rafforzando la capacità dell'UE di anticipare e attenuare le minacce;
   c. stimolare gli investimenti e l'innovazione per sviluppare congiuntamente le capacità e le tecnologie necessarie;
   d. approfondire la nostra cooperazione con i partner, in particolare con le Nazioni Unite e la NATO, per conseguire obiettivi comuni;
4. fissare obiettivi e traguardi chiari per misurare i progressi compiuti.

L'elemento decisamente innovativo del documento approvato rispetto ai documenti strategici elaborati in precedenza in seno all'Unione europea è la presenza di un'analisi geopolitica delle minacce attualmente più rilevanti nel contesto internazionale che precede l'approfondimento dei quattro assi di intervento individuati: un'operazione tutt'altro che agevole, come testimoniato dalle intense discussioni che l'hanno preceduta. Nei giorni immediatamente precedenti all'approvazione, peraltro, il contenuto del documento ha richiesto ulteriori e molteplici revisioni al

[1] V. *La futura Bussola Strategica dell'Unione sulla Sicurezza e la Difesa: la sfida si vince se si evita una nuova "tigre di carta"*, Rassegna della Giustizia militare, 2021, n. 3, p. 24.

fine di tenere in adeguato conto l'impatto dei più recenti sviluppi della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina.

Alla luce di quanto considerato, non sorprende che i risultati dell'analisi si concentrino prevalentemente sul conflitto russo-ucraino, relegando – forse un po' troppo – sullo sfondo le possibili minacce, ugualmente rilevanti, provenienti dalla Cina e, più in generale, dall'area dell'Indo-Pacifico.

Da un punto di vista formale, il documento si presenta complessivamente in modo molto chiaro, grazie soprattutto alla presenza di preziose schede esplicative al termine dell'analisi di ciascun pilastro, in cui si ritrova il riassunto degli obiettivi perseguiti e le iniziative da intraprendere. In esse, tra l'altro, si ritrova un preciso scadenzario per l'attuazione del piano, che copre un periodo, relativamente breve, che va dal 2022 al 2025 (51 delle 80 azioni previste devono essere attuate entro il 2022): uno sforzo di chiarezza e trasparenza comunicativa da non sottovalutare.

Da un punto di vista sostanziale, le riflessioni svolte dopo una prima lettura consentono di giungere ad almeno due considerazioni di carattere complessivo. La prima riguarda la quasi totale assenza nel testo del documento di riferimenti alla c.d. "autonomia strategica dell'Unione" (fatto salvo un cenno a p. 13, del documento), che, viceversa, fino ad ora ha costituito il perno di gran parte dei documenti elaborati dall'Unione nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune. Molto più frequenti risultano i richiami espliciti al diverso, e forse meno impegnativo, concetto della c.d. "autonomia decisionale" dell'UE.

La seconda considerazione è riservata all'evidente ed intenso impegno che si può cogliere sia nell'individuazione delle minacce attualmente presenti sia nella definizione di un elenco, quanto più possibile circostanziato nei modi e nei tempi, di interventi da affrontare sul piano amministrativo, giuridico ed operativi nei quattro pilastri, parte dei quali richiamano, in realtà strumenti già presenti nei Trattati fondativi dell'Unione ma fin qui non adeguatamente utilizzati.

In conclusione, si ha l'impressione di essere dinanzi ad un piano senz'altro ambizioso ma che, ad uno sguardo più attento, parrebbe maggiormente concentrato sul rafforzamento della capacità militare e dell'industria europea della difesa rispetto alla definizione di un quadro strategico complessivo in forza del quale l'Unione intende interpretare il suo ruolo di attore globale sulla scena internazionale.

Ci si potrebbe chiedere se, alla luce di siffatte considerazioni, si debba ritenere che la natura del documento in discussione abbia subito una radicale trasformazione, da vero e proprio strumento di orientamento a semplice "*roadmap*".

In realtà, al momento non si dispone degli elementi utili a prevedere con certezza gli scenari futuri sul rilievo concreto che il nuovo documento è destinato ad assumere nella Politica estera e di sicurezza dei prossimi anni. Di un dato formale, tuttavia, è bene tenere adeguatamente conto: la Bussola, al contrario dei documenti strategici fin qui presentati, è stata espressamente adottata dai Governi degli Stati membri sia in sede di Consiglio dell'Unione sia di Consiglio europeo ciò che forse, pur non dando mai nulla per scontato, lascia ben sperare circa l'effettiva volontà politica, comunque necessaria, degli stessi Stati membri di contribuire concretamente a quanto in esso previsto.

Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 21 marzo 2022
(OR. en)

7371/22

COPS 130	**PROCIV 36**
POLMIL 72	**ESPACE 27**
EUMC 95	**POLMAR 26**
CSDP/PSDC 155	**MARE 24**
CFSP/PESC 394	**COMAR 23**
CIVCOM 50	**COMPET 165**
RELEX 373	**IND 77**
JAI 371	**RECH 144**
HYBRID 27	**COTER 79**
DISINFO 24	**POLGEN 41**
CYBER 87	**CSC 111**

RISULTATI DEI LAVORI

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Delegazioni
Oggetto:	Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa – Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali.

Si allega per le delegazioni la bussola strategica per la sicurezza e la difesa – Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali, approvata dal Consiglio nella sessione del 21 marzo 2022.

Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa

Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali

SINTESI

Con il ritorno della guerra in Europa determinato dall'aggressione ingiustificata e non provocata della Russia nei confronti dell'Ucraina, nonché a causa dei significativi mutamenti geopolitici in atto, la nostra capacità di promuovere la nostra visione e di difendere i nostri interessi è messa alla prova. Viviamo in un'epoca di competizione strategica e di complesse minacce alla sicurezza. Nel nostro vicinato e oltre assistiamo a un aumento dei conflitti, degli atti di aggressione e delle fonti di instabilità, oltre che a un incremento delle forze militari, che causano gravi sofferenze umanitarie e sfollamenti. Aumentano anche le minacce ibride, sia in termini di frequenza che di impatto. L'interdipendenza è sempre più improntata alla conflittualità e il *soft power* è trasformato in un'arma: i vaccini, i dati e gli standard tecnologici sono tutti strumenti di competizione politica. L'accesso all'alto mare, allo spazio extra-atmosferico e alla dimensione digitale è sempre più conteso. Ci troviamo ad affrontare crescenti tentativi di coercizione economica ed energetica. Inoltre i conflitti e l'instabilità sono spesso aggravati dai cambiamenti climatici che agiscono da "moltiplicatore della minaccia".

L'Unione europea è più unita che mai. Siamo determinati a difendere l'ordine di sicurezza europeo. La sovranità, l'integrità territoriale e l'indipendenza all'interno delle frontiere riconosciute a livello internazionale dovrebbero essere pienamente rispettate. Nel sostenere l'Ucraina di fronte all'aggressione militare russa, stiamo dando prova di **una determinazione senza precedenti a ripristinare la pace in Europa, insieme ai nostri partner**. Un'UE più forte e capace nel settore della sicurezza e della difesa contribuirà positivamente alla sicurezza globale e transatlantica ed è complementare alla NATO, che resta il fondamento della difesa collettiva per i suoi membri. Le relazioni transatlantiche e la cooperazione UE-NATO, nel pieno rispetto dei principi stabiliti nei trattati e di quelli concordati dal Consiglio europeo, compresi i principi di inclusività, reciprocità e autonomia decisionale dell'UE, sono elementi essenziali per la nostra sicurezza generale. L'UE ribadisce la propria intenzione di intensificare il sostegno all'ordine globale basato su regole, imperniato sulle Nazioni Unite. Rafforzerà altresì il suo partenariato strategico con la NATO e intensificherà la cooperazione con i partner regionali, tra cui l'OSCE, l'UA e l'ASEAN.

A fronte dell'accresciuta ostilità del contesto di sicurezza, dobbiamo compiere un deciso salto di qualità e aumentare la nostra capacità e la nostra volontà di agire, rafforzare la nostra resilienza e garantire solidarietà e assistenza reciproca. La solidarietà tra gli Stati membri è espressa all'articolo 42, paragrafo 7, TUE. L'UE deve accrescere la propria presenza, efficacia e visibilità nel suo vicinato e sulla scena mondiale attraverso sforzi e investimenti congiunti. Insieme possiamo contribuire a plasmare il futuro globale perseguendo una linea d'azione strategica. Dobbiamo agire come un attore politico forte e coerente per difendere i valori e i principi alla base delle nostre democrazie, assumerci maggiori responsabilità per la sicurezza dell'Europa e dei suoi cittadini e sostenere la pace e la sicurezza internazionali, nonché la sicurezza umana, insieme ai nostri partner, pur riconoscendo il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri.

La bussola strategica rappresenta un elevato livello di ambizione per la nostra agenda in materia di sicurezza e difesa in quanto:

1. offre una **valutazione condivisa del nostro contesto strategico**, delle minacce e delle sfide che dobbiamo affrontare e delle relative conseguenze per l'UE;
2. garantisce **maggiore coerenza e un senso di finalità comune** con riguardo alle azioni già in corso nel settore della sicurezza e della difesa;
3. definisce **nuovi modi e mezzi** per migliorare la nostra capacità collettiva di difendere la sicurezza dei nostri cittadini e della nostra Unione;
4. fissa **obiettivi e traguardi chiari** per misurare i progressi compiuti.

A tal fine, ci impegniamo a realizzare le seguenti azioni prioritarie concrete nell'ambito di quattro filoni di lavoro:

AZIONE

Dobbiamo essere in grado di **agire in modo rapido ed energico** quando scoppia una crisi, con i partner se possibile e da soli se necessario. A tal fine, provvederemo a:

1. **rafforzare le nostre missioni e operazioni PSDC in ambito civile e militare** conferendo loro mandati più solidi e duttili, promuovendo un **processo decisionale rapido e più flessibile** e garantendo una maggiore **solidarietà finanziaria**, favorendo nel contempo una stretta cooperazione con le missioni e operazioni ad hoc a guida europea. Rafforzeremo inoltre la **dimensione civile della PSDC** attraverso un nuovo patto che consenta un dispiegamento più rapido, anche in ambienti complessi;
2. sviluppare una **capacità di dispiegamento rapido dell'UE** che ci consentirà di dispiegare rapidamente fino a 5 000 militari in ambienti non permissivi, per diversi tipi di crisi;
3. rafforzare le nostre **strutture di comando e controllo**, in particolare la capacità militare di pianificazione e condotta, e aumentare la nostra prontezza e cooperazione attraverso il miglioramento della **mobilità militare** ed **esercitazioni reali periodiche**, in particolare per la capacità di dispiegamento rapido.

SICUREZZA

Dobbiamo **potenziare la nostra capacità di anticipare le minacce**, garantire un **accesso sicuro** ai settori strategici e **proteggere i nostri cittadini**. A tal fine, provvederemo a:

4. rafforzare le nostre **capacità di intelligence**, ad esempio il quadro della capacità unica di analisi dell'intelligence (SIAC) dell'UE, per migliorare la nostra conoscenza situazionale e la nostra previsione strategica;
5. creare un **pacchetto di strumenti dell'UE contro le minacce ibride**, che preveda vari strumenti per individuare e rispondere a un'ampia gamma di minacce di questo tipo. In tale contesto, metteremo a punto un pacchetto di strumenti dedicato per affrontare **la manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di attori stranieri**;
6. sviluppare ulteriormente la **politica dell'UE in materia di ciberdifesa** per essere meglio preparati e rispondere agli attacchi informatici; rafforzare le nostre azioni nei settori marittimo, aereo e spaziale, in particolare **estendendo le presenze marittime coordinate** ad altre zone, a cominciare dalla regione indo-pacifica, e sviluppando una **strategia spaziale dell'UE per la sicurezza e la difesa**.

INVESTIMENTI

Dobbiamo investire di più e meglio nelle **capacità** e nelle **tecnologie innovative**, colmare le lacune strategiche e **ridurre le dipendenze tecnologiche e industriali**. A tal fine, provvederemo a:

7. **aumentare e migliorare la spesa nel settore della difesa e migliorare lo sviluppo e la pianificazione delle capacità** allo scopo di affrontare più efficacemente realtà operative e nuove minacce e sfide;
8. cercare soluzioni comuni per sviluppare i necessari **abilitanti strategici** per le nostre missioni e operazioni nonché **capacità di prossima generazione in tutti i settori operativi**, tra cui piattaforme navali di alta gamma, sistemi di combattimento aereo del futuro, capacità basate sulla tecnologia spaziale e carri armati da combattimento;
9. sfruttare appieno la cooperazione strutturata permanente e il Fondo europeo per la difesa per sviluppare congiuntamente **capacità militari all'avanguardia** e investire nell'**innovazione tecnologica per la difesa** nonché creare un nuovo **polo di innovazione nel settore della difesa** in seno all'Agenzia europea per la difesa.

PARTNER

Dobbiamo rafforzare **la nostra cooperazione con i partner** per affrontare minacce e sfide comuni. A tal fine, provvederemo a:

10. **rafforzare i partenariati strategici** con la NATO e le Nazioni Unite attraverso dialoghi politici più strutturati e una cooperazione operativa e tematica. Intensificheremo inoltre la cooperazione con i **partner regionali**, tra cui l'OSCE, l'UA e l'ASEAN;
11. rafforzare la cooperazione con i **partner bilaterali** che condividono gli stessi valori e interessi, quali gli Stati Uniti, la Norvegia, il Canada, il Regno Unito e il Giappone. Sviluppare **partenariati su misura** nei Balcani occidentali, nel nostro vicinato orientale e meridionale, in Africa, in Asia e in America latina;
12. creare un **forum di partenariato dell'UE in materia di sicurezza e difesa** per collaborare più strettamente ed efficacemente con i partner allo scopo di fronteggiare sfide comuni.

Per tutti questi motivi, la bussola strategica fissa un piano ambizioso ma realizzabile per **rafforzare la nostra politica di sicurezza e di difesa** entro il 2030. La sicurezza e la difesa dell'UE necessitano di un nuovo impulso: un contesto più ostile e tendenze geopolitiche più ampie impongono infatti all'UE di farsi carico di una parte maggiore di responsabilità per la propria sicurezza.

INTRODUZIONE

L'adozione della presente bussola strategica avviene in un momento in cui assistiamo al **ritorno della guerra in Europa**. Negli ultimi settant'anni l'UE ha svolto un ruolo importante per garantire la stabilità del nostro continente, proiettare gli interessi e i valori europei e contribuire alla pace e alla sicurezza in tutto il mondo. Con i suoi 27 Stati membri e 450 milioni di cittadini, la nostra Unione rimane il più grande mercato unico al mondo, il principale partner commerciale e di investimento per molti paesi – in particolare nel nostro vicinato – e la maggiore fonte di aiuti allo sviluppo. L'UE è un normatore e un leader coerente che investe in soluzioni multilaterali efficaci. Con le nostre missioni e operazioni di gestione delle crisi attive in tre continenti, abbiamo dimostrato di essere pronti ad assumerci rischi per la pace e a farci carico della nostra parte di responsabilità per la sicurezza globale.

La guerra di aggressione della Russia segna un cambiamento epocale nella storia europea. Di fronte all'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina, che viola palesemente il diritto internazionale e i principi della Carta delle Nazioni Unite e compromette la sicurezza e la stabilità mondiali ed europee, l'UE è più unita che mai. Stiamo dimostrando **una determinazione senza precedenti a difendere i principi della Carta delle Nazioni Unite e ripristinare la pace in Europa insieme ai nostri partner**. Un'UE più forte e capace nel settore della sicurezza e della difesa contribuirà positivamente alla sicurezza globale e transatlantica ed è complementare alla NATO, che resta il fondamento della difesa collettiva per i suoi membri. Le relazioni transatlantiche e la cooperazione UE-NATO, nel pieno rispetto dei principi stabiliti nei trattati e di quelli concordati dal Consiglio europeo, compresi i principi di inclusività, reciprocità e autonomia decisionale dell'UE, sono elementi essenziali per la nostra sicurezza generale. La solidarietà tra gli Stati membri è espressa all'articolo 42, paragrafo 7, del trattato sull'Unione europea. Più in generale, l'UE ribadisce la propria intenzione di intensificare il sostegno all'ordine globale basato su regole, imperniato sulle Nazioni Unite.

In quest'epoca di **crescente competizione strategica, complesse minacce alla sicurezza e attacco diretto all'ordine di sicurezza europeo**, è in gioco la sicurezza dei nostri cittadini e della nostra Unione. Con la crisi del multilateralismo si osservano sempre più spesso relazioni transazionali tra Stati. Lo spettro delle minacce è oggi più diversificato e imprevedibile. I cambiamenti climatici agiscono da "moltiplicatore della minaccia" e ci riguardano tutti. Dopo trent'anni di forte interdipendenza economica, che avrebbe dovuto ridurre le tensioni, il ritorno alla politica di potenza e persino all'aggressione armata rappresenta il cambiamento più significativo intervenuto nelle relazioni internazionali. **Il terrorismo minaccia la stabilità di molti paesi** e continua a mettere a dura prova i sistemi di sicurezza nazionali in tutto il mondo. **L'interdipendenza rimane importante, ma è sempre più improntata alla conflittualità e il *soft power* è trasformato in un'arma**: i vaccini, i dati e gli standard tecnologici sono tutti strumenti di competizione politica.

La sicurezza europea è indivisibile e qualsiasi sfida all'ordine di sicurezza europeo incide sulla sicurezza dell'UE e dei suoi Stati membri. **Il ritorno alla politica di potenza** induce alcuni paesi ad agire secondo una logica fondata su diritti storici e zone di influenza, anziché aderire alle norme e ai principi concordati a livello internazionale e unirsi per promuovere la pace e la sicurezza internazionali. **L'alto mare, lo spazio aereo e quello extra-atmosferico come pure la dimensione informatica sono settori sempre più contesi**. Infine, viviamo in un mondo sempre meno libero, in cui i diritti umani, la sicurezza umana e i valori democratici – sia all'interno che all'esterno dell'UE – sono sotto attacco. **Assistiamo a una competizione tra sistemi di governance, accompagnata da una vera e propria battaglia di narrazioni**.

In questo sistema caratterizzato da forte antagonismo, l'UE e i suoi Stati membri **devono aumentare gli investimenti in materia di sicurezza e difesa per essere un attore politico e di sicurezza più forte**. Malgrado i progressi compiuti negli ultimi anni, rischiamo seriamente di perdere terreno rispetto ai nostri concorrenti: l'UE ha ancora molta strada da fare per rafforzare la sua posizione geopolitica. **Per questo motivo abbiamo bisogno di compiere un deciso salto di qualità per sviluppare un'Unione europea più forte e più capace che agisca quale garante della sicurezza**, sulla base dei valori fondamentali dell'Unione sanciti dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea. Possiamo farlo solo sulla scorta di una valutazione condivisa della minaccia e di un impegno comune ad agire.

Con la presente bussola strategica definiamo una **visione strategica comune** della politica di sicurezza e di difesa dell'UE per i prossimi 5-10 anni, di cui avvieremo immediatamente l'attuazione, che a sua volta ci aiuterà a sviluppare una cultura strategica comune, a rafforzare la nostra unità e solidarietà e, soprattutto, ad accrescere la nostra capacità e la nostra volontà di agire insieme, proteggere i nostri interessi e difendere i nostri valori.

In un **mondo incerto**, dove abbondano minacce e dinamiche geopolitiche in rapida evoluzione, **la presente bussola strategica guida e rafforza la nostra azione in modo da rendere l'UE un garante della sicurezza più forte e capace**. **A tal fine, individua obiettivi chiari nel settore della sicurezza e della difesa dell'UE, i mezzi per conseguirli nonché scadenze specifiche per misurare i progressi compiuti**.

Nel concreto, la bussola strategica:

1. offre una **valutazione condivisa del nostro contesto strategico**, delle minacce e delle sfide che dobbiamo affrontare e delle relative conseguenze per l'UE;
2. garantisce **maggiore coerenza e un senso di finalità comune** con riguardo alle azioni già in corso nel settore della sicurezza e della difesa;
3. definisce **nuove azioni e nuovi mezzi** per:
    a. consentirci di agire in modo più rapido e deciso davanti alle crisi;
    b. preservare i nostri interessi e proteggere i nostri cittadini rafforzando la capacità dell'UE di anticipare e attenuare le minacce;
    c. stimolare gli investimenti e l'innovazione per sviluppare congiuntamente le capacità e le tecnologie necessarie;
    d. approfondire la nostra cooperazione con i partner, in particolare con le Nazioni Unite e la NATO, per conseguire obiettivi comuni;
4. fissa **obiettivi e traguardi chiari** per misurare i progressi compiuti.

La bussola strategica impegna l'Unione europea e i suoi Stati membri a realizzare uno sforzo comune per conseguire risultati concreti. I suoi obiettivi e le azioni proposte fanno parte di un approccio integrato dell'UE e sono pienamente in linea e complementari rispetto alle politiche attuali tese a rispondere alle minacce esterne che incidono sulla nostra sicurezza interna, in particolare quelle stabilite nella strategia per l'Unione della sicurezza presentata dalla Commissione europea nel 2020. Le politiche dell'UE offrono un notevole effetto leva che deve essere pienamente mobilitato per rafforzare la sicurezza e la difesa dell'UE. La presente bussola strategica si basa anche sui pacchetti Difesa e Spazio presentati dalla Commissione europea nel febbraio 2022. Essa contribuisce direttamente all'attuazione dell'agenda di Versailles.

1. IL MONDO CHE ABBIAMO DAVANTI

Per preparare la presente bussola strategica, nel 2020 abbiamo condotto la primissima **analisi** esauriente **della minaccia a livello dell'UE**, il che ha contribuito alla definizione di una comune comprensione delle minacce e delle sfide che l'UE si troverà ad affrontare nel prossimo futuro. Per sviluppare una cultura strategica comune, a partire dal 2022 riesamineremo periodicamente – almeno ogni tre anni o prima, se l'evoluzione del contesto strategico e di sicurezza lo richiederà – l'analisi della minaccia.

Il panorama generale della sicurezza è oggi più volatile, complesso e frammentato che mai a causa di **minacce a più livelli**. Le dinamiche di instabilità locale e regionale, alimentate da una governance disfunzionale e da contese nel nostro più ampio vicinato e oltre e talvolta aggravate da disuguaglianze e da tensioni religiose ed etniche, sono sempre più interconnesse con minacce non convenzionali e transnazionali e rivalità tra potenze geopolitiche. Ne consegue una ridotta capacità del sistema multilaterale di prevenire e attenuare i rischi e le crisi.

Il ritorno della politica di potenza in un mondo multipolare conteso

Convinta sostenitrice del **multilateralismo efficace**, l'UE ha cercato di sviluppare un **ordine internazionale** aperto **basato su regole**, fondato sui diritti umani e sulle libertà fondamentali, sui valori universali e sul diritto internazionale. Tale visione del multilateralismo, che è prevalsa a livello internazionale dopo la fine della guerra fredda, è oggi messa fortemente in discussione dallo sgretolamento dei valori universali e dall'uso squilibrato delle sfide globali da parte di coloro che promuovono un approccio rigorosamente sovranista che costituisce in realtà un ritorno alla politica di potenza. L'attuale realtà internazionale è basata sulla combinazione di dinamiche caratterizzate da un numero crescente di attori che cercano di ampliare il proprio spazio politico e di sfidare l'ordine di sicurezza. Il ricorso alla forza e alla coercizione per cambiare i confini non è ammissibile nel XXI secolo.

Con l'aggressione militare non provocata e ingiustificata nei confronti dell'Ucraina, la **Russia** viola palesemente il diritto internazionale e i principi della Carta delle Nazioni Unite e compromette la sicurezza e la stabilità mondiali ed europee. Tale violazione fa seguito all'aggressione militare perpetrata in Georgia nel 2008, nonché all'annessione illegale della Crimea e all'intervento militare nell'Ucraina orientale nel 2014. Attraverso questa ingerenza armata in Georgia e in Ucraina, il controllo di fatto sulla Bielorussia e la costante presenza di truppe russe nell'ambito di conflitti di lunga durata, tra cui nella Repubblica di Moldova, il governo russo sta attivamente mirando alla costituzione di quelle che vengono definite sfere di influenza. L'aggressione armata contro l'Ucraina dimostra che è pronto a utilizzare il massimo livello di forza militare, senza riguardo per considerazioni giuridiche o umanitarie, unitamente a tattiche ibride, attacchi informatici, manipolazione delle informazioni e ingerenze esterne, coercizione economica ed energetica e una retorica nucleare aggressiva. Tali atti aggressivi e revisionisti di cui il governo russo, insieme alla Bielorussia, sua complice, porta l'intera responsabilità, minacciano gravemente e direttamente l'ordine di sicurezza europeo e la sicurezza dei cittadini europei. I responsabili di tali crimini, compresi gli attacchi contro civili e beni di carattere civile, saranno chiamati a rispondere delle loro azioni. La Russia si proietta anche in altri teatri quali la Libia, la Siria, la Repubblica centrafricana e il Mali, sfruttando le crisi in modo opportunistico, anche attraverso il ricorso alla disinformazione e a mercenari, tra cui il Wagner Group. Tutti questi sviluppi costituiscono una minaccia diretta e a lungo termine per la sicurezza europea, minaccia che continueremo ad affrontare con determinazione.

La **Cina** è un partner per la cooperazione, un concorrente economico e un rivale sistemico con cui possiamo affrontare questioni di portata planetaria come i cambiamenti climatici. La Cina è sempre più coinvolta e implicata in tensioni a livello regionale. L'asimmetria nell'apertura dei nostri mercati e delle nostre società ha suscitato crescenti preoccupazioni per quanto riguarda la reciprocità, la concorrenza economica e la resilienza. La Cina tende a limitare l'accesso al suo mercato e cerca di promuovere i suoi standard a livello mondiale. Persegue le sue politiche anche attraverso una crescente presenza in mare e nello spazio nonché avvalendosi di strumenti informatici e impiegando tattiche ibride. Oltre a ciò, la Cina ha sviluppato in modo considerevole i suoi mezzi militari e mira a portare a compimento la modernizzazione complessiva delle sue forze armate entro il 2035, impattando in tal modo sulla sicurezza regionale e globale. Lo sviluppo e l'integrazione della Cina nella sua regione, e nel mondo in generale, caratterizzeranno il resto di questo secolo. Dobbiamo garantire che ciò avvenga in un modo che contribuisca a difendere la sicurezza globale e non sia in contrasto con l'ordine internazionale basato su regole e con i nostri interessi e valori. Questo richiede una forte unità tra di noi e una stretta collaborazione con altri partner regionali e globali.

In questo mondo multipolare conteso, l'UE deve assumere una posizione più attiva per proteggere i suoi cittadini, difendere i propri interessi, proiettare i suoi valori e collaborare con i partner al fine di garantire la sicurezza per un mondo più sicuro e più giusto. Insieme ai suoi partner, l'UE difende i principi fondamentali su cui si fonda la sicurezza europea, sanciti dalla **Carta delle Nazioni Unite** e dai **documenti costitutivi dell'OSCE**, tra cui l'**Atto finale di Helsinki** e la **Carta di Parigi**. Tra essi figurano segnatamente la sovrana uguaglianza e l'integrità territoriale degli Stati, l'inviolabilità delle frontiere, il non ricorso alla minaccia o all'uso della forza e la libertà degli Stati di scegliere o modificare le rispettive disposizioni in materia di sicurezza. Tali principi non sono né negoziabili né soggetti a revisione o reinterpretazione.

Per difendere l'ordine internazionale basato su regole, continueremo a rafforzare le nostre relazioni con i partner e i paesi che condividono gli stessi principi in seno alle Nazioni Unite, alla NATO e al G7. In tale contesto, gli Stati Uniti rimangono il più leale e il più importante partner strategico dell'UE, oltre ad essere una potenza globale che contribuisce alla pace, alla sicurezza, alla stabilità e alla democrazia nel nostro continente.

Il nostro contesto strategico

Oggi l'UE è circondata da **instabilità** e conflitti e si trova ad affrontare una guerra ai suoi confini. Ci troviamo di fronte a un mix pericoloso fatto di aggressioni armate, annessioni illegali, Stati fragili, potenze revisioniste e regimi autoritari. In questo contesto trovano terreno fertile molteplici minacce alla sicurezza europea: dal terrorismo, l'estremismo violento e la criminalità organizzata fino ai conflitti ibridi e gli attacchi informatici, la strumentalizzazione della migrazione irregolare, la proliferazione delle armi e il progressivo indebolimento dell'architettura in materia di controllo degli armamenti. L'instabilità finanziaria e le divergenze sociali ed economiche estreme possono aggravare ulteriormente tali dinamiche e avere un impatto sempre maggiore sulla nostra sicurezza. Tutte queste minacce compromettono la sicurezza dell'UE lungo le nostre frontiere meridionali e orientali e oltre. Laddove non è attiva ed efficace nel promuovere i propri interessi, l'UE lascia il campo libero ad altri attori.

Non possiamo ancora dare per scontate la sicurezza e la stabilità nell'intera regione dei **Balcani occidentali**, anche a causa delle crescenti ingerenze da parte di attori stranieri, che comprendono campagne di manipolazione delle informazioni, nonché delle potenziali ripercussioni dovute all'attuale deterioramento della situazione della sicurezza europea. A tale riguardo è di particolare interesse sostenere la sovranità, l'unità e l'integrità territoriale della Bosnia-Erzegovina, sulla base dei principi di uguaglianza e non discriminazione di tutti i cittadini e popoli costituenti sanciti dalla costituzione della Bosnia-Erzegovina, nonché il processo di riforma lungo il suo percorso europeo, e portare avanti il dialogo Pristina-Belgrado a guida UE. Servono ulteriori progressi tangibili per quanto riguarda lo Stato di diritto e le riforme basate sui valori, le regole e le norme europei; la prospettiva europea è una scelta strategica, essenziale per tutti i partner che aspirano a diventare membri dell'UE. Nel nostro **vicinato orientale**, mentre l'Ucraina subisce l'attacco diretto delle forze armate russe, anche la Repubblica di Moldova, la Georgia e altri paesi nel Caucaso meridionale subiscono costantemente intimidazioni strategiche, minacce dirette alla loro sovranità e integrità territoriale e sono intrappolati in conflitti di lunga durata. L'autoritarismo in Bielorussia si traduce in una repressione violenta in patria, nel sostegno militare attivo all'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina, in un cambiamento del suo status di paese denuclearizzato e in tattiche ibride contro l'UE. La stabilità e la sicurezza della regione del Mar Nero nel suo complesso risentono pesantemente dell'aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, con implicazioni di vasta portata in termini di sicurezza, resilienza, libertà di navigazione e sviluppo economico. La **regione artica** sta cambiando rapidamente, in particolare a causa delle ripercussioni del riscaldamento globale, delle rivalità geopolitiche e dell'accresciuto interesse commerciale, anche per quanto riguarda le risorse naturali. Nel **vicinato meridionale** le crisi in Libia e in Siria rimangono irrisolte, con conseguenze durature e pervasive a livello regionale. La regione, in particolare, è minacciata dai movimenti terroristici, dalla tratta di esseri umani e dalla criminalità organizzata, che affliggono entrambe le sponde del Mar Mediterraneo. Trattandosi di una regione e di una zona marittima di importanza strategica per la nostra sicurezza e stabilità, siamo determinati a intensificare i nostri sforzi per affrontare tali minacce e sfide. Continueremo ad adoperarci per la pace e la sicurezza nella regione euromediterranea, anche attraverso la mediazione, la risoluzione dei conflitti, la ricostruzione delle istituzioni e la reintegrazione di tutti i membri della società. A tal fine, rafforzeremo la nostra cooperazione con i partner regionali. Permangono infine tensioni nel **Mediterraneo orientale**, dovute a provocazioni e azioni unilaterali nei confronti di Stati membri dell'UE e a violazioni di diritti sovrani contrarie al diritto internazionale, nonché alla strumentalizzazione della migrazione irregolare, e c'è il rischio che tali tensioni si aggravino rapidamente; garantire un ambiente stabile e sicuro come anche relazioni di cooperazione reciprocamente vantaggiose, in linea con il principio delle relazioni di buon vicinato, è nell'interesse sia dell'UE che della Turchia.

Insieme, queste minacce e sfide incidono sulla sicurezza dei nostri cittadini, sulla nostra infrastruttura critica e sull'integrità delle nostre frontiere. L'impatto di un forte deterioramento delle relazioni con il governo russo è particolarmente grave in molti di questi teatri. Il governo russo interferisce attivamente tramite tattiche ibride, compromettendo la stabilità dei paesi e i loro processi democratici, con implicazioni dirette anche per la nostra propria sicurezza.

Il futuro dell'**Africa** riveste un'importanza strategica per l'UE. Data la sua crescita economica e demografica, il continente africano ha un notevole potenziale. Tuttavia i conflitti in corso, la governance inadeguata e il terrorismo in tutto il continente incidono sulla nostra sicurezza. Questo è in particolare il caso del Mali, della più vasta **regione del Sahel** e dell'**Africa centrale**, in cui instabilità, gruppi terroristici, strutture statali deboli, mercenari e povertà diffusa costituiscono una pericolosa combinazione e richiedono un impegno rafforzato da parte dell'UE. La stabilità nel **Golfo di Guinea**, nel **Corno d'Africa** e nel **Canale del Mozambico** rimane un importante imperativo di sicurezza per l'UE, anche perché si tratta di rotte commerciali chiave. Al tempo stesso in Africa osserviamo una crescente competizione geopolitica, con una maggiore presenza di attori sia globali che regionali. Alcuni di essi non esitano a ricorrere a forze irregolari in zone di instabilità, minando così gli sforzi internazionali a favore della pace e della stabilità, destabilizzando paesi e le relative economie e rendendosi complici di violazioni dei diritti umani.

Nel complesso della regione del **Medio Oriente** e del **Golfo**, i conflitti attivi e l'instabilità persistente mettono a rischio la nostra sicurezza e i nostri interessi economici. Affrontare le sfide della non proliferazione nucleare nella regione rimane di fondamentale importanza. L'Iran è fondamentale per la sicurezza nella regione, anche se il sostegno diretto e indiretto che fornisce a mandatari politici e militari nonché la proliferazione balistica e il trasferimento di missili e di armi ad attori statali e non statali rimangono un'importante fonte di instabilità a livello regionale. Sono estremamente importanti gli sforzi tesi a ripristinare la piena attuazione del piano d'azione congiunto globale (PACG). Gli sforzi della regione tesi a contrastare l'estremismo violento rivestiranno inoltre un'importanza cruciale per la lotta globale contro i gruppi terroristici come Al Qaeda e Da'esh.

Un nuovo centro di competizione globale è emerso nella **regione indo-pacifica**, dove le tensioni geopolitiche mettono in pericolo l'ordine basato su regole ed esercitano pressioni sulle catene di approvvigionamento globali. L'UE ha un interesse geopolitico ed economico cruciale nella stabilità e sicurezza della regione. Tuteleremo pertanto i nostri interessi nella regione, anche facendo in modo che nel settore marittimo e in altri settori prevalga il diritto internazionale. La Cina è il secondo partner commerciale dell'UE e un partner necessario per affrontare le sfide globali. Ma si registra anche una crescente reazione di fronte al suo comportamento sempre più assertivo a livello regionale.

Altrove in **Asia**, l'Afghanistan continua a porre gravi problemi in materia di sicurezza per la regione e per l'Unione europea in termini di terrorismo, traffico di stupefacenti e crescenti sfide in materia di migrazione irregolare. Alcuni attori, come la Repubblica popolare democratica di Corea (RPDC), continuano a mettere in pericolo la pace e la sicurezza a livello regionale e internazionale, con armi di distruzione di massa e i relativi programmi nucleari e di missili balistici, ma anche e sempre più tramite operazioni di intelligence, attacchi informatici e campagne di disinformazione. Anche il persistere di vecchi conflitti continua a ostacolare lo sviluppo di accordi globali panregionali in materia di sicurezza.

Infine, con l'**America latina** condividiamo profondi legami storici e culturali, nonché un impegno a favore del multilateralismo fondato su principi e valori fondamentali comuni. Nondimeno la pandemia di COVID-19 ha messo in evidenza gli squilibri socioeconomici in diversi paesi dell'America latina, minacciandone in taluni casi la stabilità politica. La fragilità dell'America centrale e la crisi prolungata in Venezuela alimentano le divisioni regionali e contribuiscono a determinare forti pressioni migratorie, aggravando ulteriormente le sfide poste dalla criminalità organizzata legata alla droga e mettendo a repentaglio gli sforzi di pace in Colombia.

Minacce e sfide emergenti e transnazionali

Oltre ai conflitti e alle tensioni regionali cui si è accennato sopra, a livello globale ci troviamo anche di fronte a minacce transnazionali e a complesse dinamiche di sicurezza che hanno un impatto diretto sulla sicurezza dell'Unione.

Il terrorismo e l'estremismo violento, in tutte le loro forme e a prescindere dalla loro origine, continuano a evolvere costantemente e rappresentano una grave minaccia per la pace e la sicurezza, all'interno e all'esterno dell'UE. Nel novero figura una combinazione di terroristi endogeni, combattenti stranieri di ritorno nel paese d'origine, attentati diretti, incoraggiati o ispirati dall'estero, nonché la propagazione di ideologie e convinzioni che portano alla radicalizzazione e all'estremismo violento. In particolare, la minaccia rappresentata da Da'esh, da Al Qaeda e dai loro affiliati resta elevata e continua a minare la stabilità di varie regioni e la sicurezza dell'UE.

La **proliferazione delle armi di distruzione di massa** e dei relativi vettori rappresenta una minaccia persistente, come dimostrano in particolare i programmi nucleari dell'RPDC e dell'Iran, il reiterato ricorso alle armi chimiche e lo sviluppo e lo schieramento di nuovi missili balistici, da crociera e ipersonici avanzati. Sia la Russia che la Cina stanno **ampliando il loro arsenale nucleare** e sviluppando nuovi sistemi d'arma. La leadership russa ha fatto ricorso a minacce nucleari nel contesto della sua invasione in Ucraina. Le potenze regionali possono inoltre accedere ad armi convenzionali sofisticate che vanno dai sistemi anti-accesso/negazione d'area ai missili balistici e da crociera. Dette tendenze sono aggravate dall'erosione dell'**architettura di controllo degli armamenti** in Europa, che va dal trattato sulle forze armate convenzionali in Europa al trattato sulle forze nucleari a medio raggio e al trattato sui cieli aperti. Questo vuoto normativo incide direttamente sulla stabilità e sulla sicurezza dell'UE. Non può esistere tolleranza di fronte al marcato aumento dell'uso di armi chimiche. La salvaguardia della proibizione globale delle armi chimiche è una responsabilità condivisa a livello mondiale. Continueremo pertanto a sostenere in particolare l'Agenzia internazionale per l'energia atomica e l'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche.

Attori statali e non statali utilizzano **strategie ibride**, **attacchi informatici**, **campagne di disinformazione**, **ingerenze** dirette nei nostri processi elettorali e politici, la coercizione economica e la strumentalizzazione dei flussi migratori irregolari. Tra i motivi di crescente preoccupazione vi è poi l'aumento di forme di uso improprio del diritto per conseguire obiettivi politici, economici e militari. I nostri concorrenti non esitano a utilizzare **tecnologie emergenti e di rottura** per ottenere vantaggi strategici e aumentare l'efficacia delle loro campagne ibride. Alcuni hanno approfittato delle incertezze create dalla pandemia di COVID-19 per diffondere narrazioni dannose e false.

Al tempo stesso l'accesso libero e sicuro ai settori strategici globali è sempre più messo in discussione. Il **ciberspazio** è diventato un campo di competizione strategica, in un momento di crescente dipendenza dalle tecnologie digitali. Ci troviamo sempre più spesso ad affrontare attacchi informatici più sofisticati. È essenziale mantenere un ciberspazio aperto, libero, stabile e sicuro. Nonostante il principio dell'uso pacifico dello **spazio extra-atmosferico**, la competizione in questo settore ha forti implicazioni in materia di sicurezza e di difesa. Sebbene sia fondamentale per le capacità di osservazione, monitoraggio, navigazione e comunicazione, il settore dello spazio extra-atmosferico è congestionato e conteso, come dimostrano i comportamenti irresponsabili dei concorrenti strategici. La **sicurezza marittima** nel Mar Baltico, nel Mar Nero, nel Mediterraneo e nel Mare del Nord, oltre che nelle acque dell'Artico, nell'Oceano Atlantico e nelle regioni ultraperiferiche, è importante per la sicurezza dell'UE, per il nostro sviluppo economico, per il libero scambio, i trasporti e la sicurezza energetica. Le zone marittime, i corridoi marittimi di comunicazione critici e varie strozzature marittime come anche i fondali marittimi sono sempre più contesi, dal Golfo di Aden allo stretto di Hormuz e oltre lo stretto di Malacca. È infine minacciata anche la nostra **sicurezza aerea** a causa di atteggiamenti sempre più aggressivi nello spazio aereo, con un crescente ricorso a tattiche anti-accesso/negazione d'area.

Anche i **cambiamenti climatici**, il **degrado ambientale** e le **catastrofi naturali** avranno un impatto sul nostro panorama della sicurezza nei prossimi decenni, oltre ad essere fattori comprovati di instabilità e conflitto in tutto il mondo – dal Sahel all'Amazzonia, fino alla regione artica. La corsa alle **risorse naturali** come i terreni agricoli e l'acqua e lo sfruttamento delle risorse energetiche a fini politici sono esempi concreti a tale riguardo. La decarbonizzazione e la transizione verso economie più circolari e più efficienti sotto il profilo delle risorse comportano sfide specifiche in materia di sicurezza, tra cui l'accesso alle materie prime critiche, la gestione e la sostenibilità della catena del valore, come pure i cambiamenti economici e politici causati dall'abbandono dei combustibili fossili. Anche le **crisi sanitarie globali** possono mettere a dura prova le società e le economie, con implicazioni geopolitiche di vasta portata. La pandemia di COVID-19 ha alimentato le rivalità internazionali e dimostrato che le perturbazioni delle principali rotte commerciali possono mettere sotto pressione le catene di approvvigionamento critiche e incidere sulla sicurezza economica.

Implicazioni strategiche per l'Unione

Tutte le sfide summenzionate sono multiformi e spesso interconnesse. È in gioco la nostra sicurezza, a livello interno come all'estero. Dobbiamo essere in grado di **proteggere i nostri cittadini, difendere i nostri interessi comuni, diffondere i nostri valori e contribuire a plasmare il futuro globale**, e dobbiamo essere pronti a farlo. Dobbiamo raddoppiare gli sforzi per attuare il nostro **approccio integrato** alla sicurezza, ai conflitti e alle crisi. Dobbiamo essere più coraggiosi nel modo in cui abbiniamo i nostri strumenti diplomatici ed economici, ivi compresi i nostri regimi di sanzioni, alle risorse civili e militari per prevenire i conflitti, rispondere alle crisi, contribuire al consolidamento della pace e sostenere i partner. Rafforzeremo inoltre la nostra cooperazione con le iniziative europee a livello bilaterale, regionale e multilaterale in materia di sicurezza e difesa che contribuiscono alla sicurezza dell'Europa.

La solidarietà, l'unità e la nostra ambizione derivanti dalla **strategia globale dell'UE** del 2016 sono più che mai essenziali. Rafforzeremo la nostra capacità di contribuire alla pace e alla sicurezza del nostro continente, rispondere alle crisi e ai conflitti esterni, sviluppare le capacità dei partner e proteggere l'UE e i suoi cittadini. Sebbene dal 2016 abbiamo intensificato il nostro lavoro per rafforzare il ruolo dell'UE in materia di sicurezza e difesa, riconosciamo l'emergere di un nuovo panorama strategico che ci impone di agire con un **senso di urgenza e una determinazione di gran lunga maggiori** e di far prova di **solidarietà** e **assistenza reciproca** in caso di aggressione nei confronti di uno di noi. È giunto il momento di compiere passi decisivi per garantire la nostra libertà di azione.

I recenti cambiamenti geopolitici ci ricordano che l'UE deve assumersi con urgenza maggiori responsabilità per la propria sicurezza agendo nel suo vicinato e oltre, con i partner ogniqualvolta possibile e da sola se necessario. La forza della nostra Unione risiede nell'unità, nella solidarietà e nella determinazione. La presente bussola strategica potenzierà l'**autonomia strategica** dell'UE e la sua capacità di lavorare con i partner per salvaguardare i suoi valori e interessi. Un'UE più forte e più capace in materia di sicurezza e difesa apporterà un contributo positivo alla sicurezza globale e transatlantica ed è complementare alla NATO, che resta il fondamento della difesa collettiva per i suoi membri. Si tratta di due elementi interdipendenti tra loro.

Nei capitoli che seguono, la presente bussola strategica definisce il modo in cui **agiremo** e saremo pronti a rispondere a varie crisi e sfide. Specifica in che modo dovremmo anticipare le minacce, **difendere** i nostri interessi e proteggere i nostri cittadini. A tal fine dobbiamo innovare e **investire** in capacità di difesa tecnologicamente superiori e interoperabili e ridurre le dipendenze per quanto concerne la tecnologia e le risorse. In tutti questi sforzi dobbiamo approfondire i **partenariati** quando sono al servizio dei valori e degli interessi dell'UE.

2. AZIONE

Per affrontare il mondo che abbiamo davanti, dobbiamo intensificare gli sforzi per prepararci alle crisi e alle minacce e per proiettare stabilità nel nostro vicinato e oltre. La forza dell'UE nel prevenire e nell'affrontare le crisi e i conflitti esterni risiede nella sua capacità di utilizzare mezzi sia militari che civili. Dobbiamo essere in grado di **agire prontamente** in tutti i settori operativi: a terra, in mare e in aria, nonché nel ciberspazio e nello spazio extra-atmosferico.

Per attuare efficacemente l'**approccio integrato** dell'UE utilizzeremo appieno e coerentemente tutte le politiche e tutti gli strumenti dell'UE disponibili, oltre a ottimizzare le sinergie e la complementarità tra sicurezza interna ed esterna, sicurezza e sviluppo nonché le dimensioni civile e militare della nostra politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC). Potenzieremo la nostra capacità di svolgere l'intera gamma di compiti civili e militari di **gestione delle crisi** che l'articolo 43 del trattato sull'Unione europea pone al centro della nostra PSDC.

Agire insieme

L'UE deve diventare più rapida, più abile e più efficace nella sua capacità di **decidere e agire**. Questo richiede volontà politica. Posto che l'unanimità costituisce la norma del processo decisionale allorché vi sono implicazioni nel settore militare o della difesa, abbiamo bisogno di **maggiore rapidità, solidità e flessibilità** per svolgere l'intera gamma di compiti di gestione delle crisi.

Dobbiamo essere in grado di rispondere a minacce imminenti o di reagire rapidamente a una situazione di crisi al di fuori dell'Unione in tutte le fasi del ciclo di un conflitto. A tal fine svilupperemo una **capacità di dispiegamento rapido dell'UE** che ci consentirà di dispiegare rapidamente una forza modulare di un massimo di 5 000 militari, comprese componenti terrestri, aeree e marittime, oltre che i necessari abilitanti strategici. Una tale capacità modulare può essere impiegata in diverse fasi di un'operazione in un ambiente non permissivo, quale prima forza di intervento, rinforzo o forza di riserva per mettere in sicurezza l'uscita. Lo sviluppo di tale capacità sarà basato su scenari operativi che inizialmente si incentreranno sulle operazioni di soccorso ed evacuazione, oltre che sulla fase iniziale delle operazioni di stabilizzazione. La capacità consisterà di gruppi tattici dell'UE sostanzialmente modificati e di forze e capacità militari degli Stati membri individuate in precedenza, conformemente al principio della "riserva unica di forze". A tale proposito ci impegniamo ad accrescere la prontezza e la disponibilità delle nostre forze armate. Una modifica sostanziale dei gruppi tattici dell'UE dovrebbe portare a uno strumento più robusto e flessibile, ad esempio mediante pacchetti di forze su misura comprendenti componenti terrestri, aeree e marittime, diversi livelli di prontezza operativa e periodi di allerta più lunghi. Una panoramica completa e dettagliata di tutti gli elementi disponibili ci fornirà la necessaria flessibilità per adattare la nostra forza alla natura della crisi e alle esigenze e agli obiettivi dell'operazione decisi dal Consiglio, ricorrendo ai gruppi tattici dell'UE sostanzialmente modificati, alle forze militari degli Stati membri o a una combinazione dei due elementi.

Ai fini di un dispiegamento efficace, ci impegniamo a fornire le risorse associate e i necessari abilitanti strategici, in particolare trasporto strategico, protezione delle forze, materiale medico, ciberdifesa, comunicazione satellitare e capacità di intelligence, sorveglianza e ricognizione. Svilupperemo queste capacità ove necessario. Per il comando e il controllo utilizzeremo il nostro quartier generale del comando del livello operativo nazionale predefinito o la capacità militare di pianificazione e condotta dell'UE una volta raggiunta la piena capacità operativa. Faremo in modo che il ricorso a modalità decisionali più flessibili e un ampliamento della portata dei costi comuni (compresi i costi delle esercitazioni) contribuiscano alla rapida ed efficiente schierabilità di tale capacità. Organizzeremo formazioni ed esercitazioni nel quadro dell'UE per aumentare la prontezza e l'interoperabilità di tutti gli elementi di tale capacità (anche in linea con gli standard NATO). Ciò è fondamentale se vogliamo superare gli ostacoli che abbiamo incontrato in passato.

Più in generale dobbiamo anche puntare a una maggiore flessibilità nell'ambito del nostro **processo decisionale**, senza compromettere la solidarietà politica e finanziaria. Utilizzeremo pertanto il potenziale offerto dai trattati dell'UE, compresa l'astensione costruttiva. Decideremo in particolare modalità pratiche per l'attuazione dell'articolo 44 del trattato sull'Unione europea, conformemente al processo decisionale della PSDC, al fine di consentire a un gruppo di Stati membri, disposti e capaci, di pianificare e condurre una missione o un'operazione nel quadro dell'UE e sotto la supervisione politica del Consiglio.

Missioni e operazioni PSDC in ambito civile e militare più **solide, flessibili e modulari** dovrebbero consentirci sia di aumentarne l'efficacia sia di adattarci rapidamente alle nuove minacce e sfide, anche alla luce del nuovo contesto di sicurezza e della crescente presenza dei nostri concorrenti strategici nei teatri operativi. Tali missioni e operazioni dovrebbero ad esempio poter accompagnare e sostenere meglio le forze di sicurezza e di difesa dei partner nonché offrire formazione e consulenza in materia di riforme strutturali. A tal fine adatteremo ulteriormente il nostro attuale modello di missioni e operazioni militari per accrescerne l'efficacia sul campo. Valuteremo inoltre ulteriori possibilità di fornire consulenza più mirata alle organizzazioni di sicurezza e difesa dei paesi partner. Gli strumenti di comunicazione strategica dovrebbero essere ulteriormente rafforzati al fine di sostenere meglio le nostre missioni e operazioni.

Attraverso un maggiore ricorso allo **strumento europeo per la pace**, l'UE può garantire rapidamente un'importante assistenza ai partner, ad esempio con la fornitura di materiale militare che spesso integra la formazione da parte delle missioni PSDC. Tale obiettivo può essere conseguito anche sostenendo le capacità di difesa dei partner in tempi di crisi, come nel caso del pacchetto di assistenza per sostenere le forze armate ucraine nella difesa dell'integrità territoriale e della sovranità dell'Ucraina e nella protezione della popolazione civile da un'aggressione non provocata e ingiustificata.

Gli Stati membri dell'UE forniscono inoltre, attraverso varie forme di cooperazione, importanti contributi alla difesa degli interessi dell'UE, come anche della pace e della stabilità nel mondo. Una migliore cooperazione tra queste iniziative e le azioni dell'UE dovrebbe portare a un sostegno reciproco e a una maggiore efficacia. A tale proposito, le nostre missioni e operazioni PSDC e le missioni e operazioni ad hoc a guida europea che operano nello stesso teatro o in quelli adiacenti dovrebbero rafforzarsi reciprocamente, in linea con i rispettivi mandati, attraverso il coordinamento operativo, il supporto logistico, la condivisione di intelligence e le capacità congiunte di evacuazione medica. Ciò significa sviluppare una più stretta cooperazione in teatro in questi settori, ad esempio nel Sahel, nel Corno d'Africa e nello stretto di Hormuz. L'UE potrebbe sostenere ulteriormente missioni e operazioni ad hoc a guida europea che siano al servizio degli interessi dell'UE. Tali operazioni potrebbero beneficiare del sostegno politico dell'UE e basarsi su risultati concreti delle misure di assistenza finanziate attraverso lo strumento europeo per la pace.

Considerando che il settore marittimo si fa sempre più conteso, ci impegniamo a affermare ulteriormente i nostri interessi in mare e a rafforzare la sicurezza marittima dell'UE e degli Stati membri, anche migliorando l'interoperabilità delle nostre forze navali attraverso esercitazioni reali e organizzando scali portuali per le navi europee. Sulla base dell'esperienza in corso nel Golfo di Guinea e nel nord-ovest dell'Oceano Indiano, estenderemo le nostre **presenze marittime coordinate** ad altre zone di interesse marittimo che incidono sulla sicurezza dell'UE e cercheremo di coinvolgere i partner pertinenti, ove opportuno. Inoltre consolideremo e, se del caso, svilupperemo ulteriormente le nostre due operazioni navali schierate nel Mediterraneo e al largo della Somalia – zone marittime di fondamentale interesse strategico per l'UE.

Rafforzeremo la cooperazione e il coordinamento nel **settore aereo** sviluppando ulteriormente la nostra capacità di intraprendere, per la prima volta, operazioni di sicurezza aerea dell'UE, compresi compiti di supporto aereo, soccorso ed evacuazione, sorveglianza e soccorso in caso di calamità. Per agevolare l'uso coordinato dei mezzi aerei militari a sostegno delle missioni e operazioni PSDC, rafforzeremo altresì la nostra collaborazione e il nostro partenariato con le strutture e le iniziative multilaterali e dell'UE nel settore aereo, come il comando europeo di trasporto aereo.

Attraverso le nostre **missioni PSDC in ambito civile** offriamo un contributo essenziale allo Stato di diritto, all'amministrazione civile, al settore della polizia e alla riforma del settore della sicurezza in zone di crisi. Tali missioni sono inoltre fondamentali nella più ampia risposta dell'UE alle sfide in materia di sicurezza attraverso mezzi non militari, compresi quelli legati alla migrazione irregolare, alle minacce ibride, al terrorismo, alla criminalità organizzata, alla radicalizzazione e all'estremismo violento.

Il **patto sulla dimensione civile della PSDC** ci aiuta a sviluppare e rafforzare ulteriormente le nostre missioni civili affinché possano rispondere in modo rapido ed efficace alle minacce e alle sfide esistenti e in evoluzione – che compromettono il sistema esecutivo, giudiziario o legislativo nelle zone di crisi – e pone rimedio alle carenze critiche. Garantiremo una più rapida schierabilità delle missioni civili in linea con il patto sulla dimensione civile della PSDC. Più specificamente, saremo in grado e pronti a schierare una missione con 200 esperti civili entro 30 giorni, utilizzando appieno le attrezzature fondamentali e i servizi logistici offerti dal deposito strategico e dalla piattaforma di sostegno alla missione. Aumenteremo l'efficacia, la flessibilità e la capacità di reazione delle missioni civili, anche accelerando il nostro processo decisionale, rafforzando la pianificazione operativa, migliorando il processo di selezione e reclutamento del personale e gli strumenti inerenti alla capacità di reazione, squadre specializzate comprese. A tal fine ci baseremo anche sulla ricerca, lo sviluppo e l'innovazione. Rafforzeremo ulteriormente la dimensione civile della PSDC attraverso un nuovo patto che fisserà gli obiettivi relativi al tipo, al numero e alle dimensioni delle missioni civili, gli elementi per un processo strutturato di sviluppo delle capacità civili nonché le sinergie con altri strumenti dell'UE.

Per affrontare congiuntamente le pertinenti sfide in materia di sicurezza è necessaria una maggiore cooperazione reciprocamente vantaggiosa tra la PSDC e gli attori **della giustizia e degli affari interni** dell'UE, comprese le agenzie quali Europol, Eurojust, CEPOL e l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex). Possiamo sfruttare le esperienze positive, ad esempio quelle acquisite in Libia, in Ucraina, nel Sahel e nel Corno d'Africa o grazie alla cellula sulle informazioni sui reati istituita nel quadro dell'operazione navale dell'UE nel Mediterraneo. A tal fine miriamo ad aumentare le sinergie tra gli attori della giustizia e degli affari interni e la PSDC, in linea con le priorità dell'UE. Ciò comprende la conoscenza situazionale comune, consultazioni e scambi periodici, nonché dispiegamenti sequenziali o di rinforzo ("plug-in") su misura. Per garantire un'adeguata adesione, intensificheremo inoltre la cooperazione con gli attori nazionali nel settore della giustizia e degli affari interni, anche a livello politico.

Dobbiamo rafforzare ulteriormente in modo graduale le nostre strutture di **comando e controllo** civili e militari. Garantiremo che la capacità militare di pianificazione e condotta sia pienamente in grado di pianificare, controllare e comandare compiti e operazioni esecutivi e non esecutivi, nonché esercitazioni reali. In tale contesto intensificheremo i contributi in termini di personale e garantiremo di disporre dei necessari sistemi di comunicazione e informazione, come pure delle strutture necessarie. Una volta raggiunta la piena capacità operativa, la capacità militare di pianificazione e condotta dovrebbe essere considerata la struttura di comando e controllo di preferenza. Ciò non inciderà sulla nostra capacità di continuare a utilizzare i comandi operativi nazionali individuati in precedenza. Sarà inoltre rafforzata la capacità civile di pianificazione e condotta al fine di migliorare la sua capacità di pianificare, controllare e comandare missioni civili attuali e future. La cooperazione e il coordinamento tra le strutture civili e militari saranno rafforzati attraverso la cellula comune di coordinamento del sostegno.

Manteniamo il nostro fermo impegno a promuovere e far progredire la **sicurezza umana**, il rispetto del **diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale dei diritti umani** e la conformità ad essi, come pure la protezione dei civili, compresi gli operatori umanitari, in tutte le situazioni di conflitto, nonché a sviluppare ulteriormente la politica di dovuta diligenza dell'UE al riguardo. Dobbiamo mantenerci risoluti e prevenire qualsiasi tentativo di smantellare e minare il diritto internazionale. Continueremo inoltre a contribuire alla protezione del patrimonio culturale, anche attraverso le nostre missioni e operazioni PSDC.

Manteniamo il nostro fermo impegno a realizzare gli obiettivi dell'UE in materia di **donne, pace e sicurezza**. Affrontare le disuguaglianze di genere e la violenza di genere è un aspetto cruciale della prevenzione e risoluzione dei conflitti nonché del rafforzamento della resilienza alle minacce alla sicurezza a livello di comunità. L'azione esterna dell'UE, comprese le missioni e le operazioni civili e militari, dovrebbe contribuire attivamente all'emancipazione delle donne, nonché a prevenire e affrontare la violenza sessuale e di genere in situazioni di conflitto e post-conflitto, sulla base dei diritti e delle diverse esigenze delle donne, degli uomini e delle ragazze e dei ragazzi. Promuoveremo ulteriormente la **parità di genere** e integreremo sistematicamente una prospettiva di genere, basata sull'analisi di genere, in tutte le azioni civili e militari in ambito PSDC, anche a livello di pianificazione, ponendo l'accento anche sulla partecipazione paritaria e significativa di donne in tutte le funzioni, comprese le posizioni dirigenziali. Ci impegniamo inoltre a realizzare gli obiettivi dell'UE in materia di **bambini e conflitti armati**. L'azione esterna dell'UE svolge un ruolo essenziale nel contribuire a porre fine alle gravi violazioni nei confronti dei bambini coinvolti nei conflitti e a prevenire tali violazioni, così da spezzare i cicli di violenza, anche attraverso azioni civili e militari in ambito PSDC.

Prepararsi insieme

Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri. Gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa. Continueremo a investire nella nostra **assistenza reciproca**, conformemente all'articolo 42, paragrafo 7, del trattato sull'Unione europea, nonché nella **solidarietà**, conformemente all'articolo 222 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare attraverso esercitazioni frequenti.

Per aumentare la nostra preparazione, procederemo in modo più sistematico a una **pianificazione preventiva** basata su scenari, potenzieremo l'allarme rapido e adatteremo gli scenari operativi che corrispondono alle minacce e alle sfide mutevoli che ci troviamo ad affrontare. Combinando l'**intelligence** geospaziale e tutti gli altri tipi di intelligence, la pianificazione preventiva si tradurrà in piani civili e militari di massima che saranno adattati e aggiornati in funzione dell'evolversi degli scenari. A tale riguardo, rafforzeremo la cooperazione tra i responsabili della pianificazione operativa dell'UE e nazionali.

L'Unione può essere efficace solo se dispone di personale civile e militare sufficiente e adeguatamente formato. Dobbiamo rafforzare le nostre capacità, gli abilitanti critici e le nostre attrezzature al fine di colmare il divario tra il nostro livello di ambizione e le **risorse** disponibili. Al fine di realizzare le nostre ambizioni e agevolare un'**equa ripartizione** dei contributi alle missioni e operazioni militari, è necessario tracciare, attraverso consultazioni politiche preliminari, un quadro più trasparente e strutturato del personale civile e militare disponibile per le missioni e operazioni PSDC. Ci impegniamo a incentivare la **costituzione della forza** per le missioni e operazioni militari, ad esempio migliorando la trasparenza e la prevedibilità nella rotazione delle truppe e ampliando la portata dei costi comuni a titolo dello strumento europeo per la pace. Per potenziare l'efficacia delle nostre missioni senza compiti esecutivi, riconosciamo la necessità di prolungare il periodo di impiego degli alti funzionari delle missioni. Tali sforzi contribuiranno al rispetto dei pertinenti impegni assunti dagli Stati membri partecipanti nell'ambito della cooperazione strutturata permanente.

La prontezza e l'**interoperabilità** sono elementi fondamentali della nostra risposta alle minacce e alla competizione strategica. Frequenti **esercitazioni reali** civili e militari in tutti i settori, nonché un rafforzamento della pianificazione preventiva, ci aiuteranno a migliorare sostanzialmente la nostra prontezza, a promuovere l'interoperabilità e a sostenere una cultura strategica comune. Esercitazioni reali in un quadro UE, con il progressivo coinvolgimento della capacità militare di pianificazione e condotta, definiranno in particolare la capacità di dispiegamento rapido dell'UE e, più in generale, rinsalderanno la nostra posizione, potenzieranno la nostra comunicazione strategica e rafforzeranno l'interoperabilità, anche con i partner.

L'aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina ha confermato l'urgente necessità di migliorare in modo sostanziale la **mobilità militare** delle nostre forze armate all'interno e all'esterno dell'Unione. Rafforzeremo le infrastrutture di trasporto a duplice uso in tutta la rete transeuropea dei trasporti al fine di promuovere la circolazione rapida e fluida del personale militare, del materiale e delle attrezzature per dispiegamenti operativi ed esercitazioni, operando in stretta cooperazione con la NATO e altri partner. Concorderemo nuovi impegni per accelerare e armonizzare le procedure transfrontaliere, individuare modalità per sostenere movimenti su larga scala con breve preavviso, investire nella digitalizzazione delle nostre forze armate e sviluppare capacità all'avanguardia ed efficienti sotto il profilo energetico che ci rendano in grado di reagire rapidamente e di operare in ambienti non permissivi, tenendo conto dei requisiti costituzionali di alcuni Stati membri. Collegheremo inoltre i lavori in materia di mobilità militare a esercitazioni di simulazione e reali delle forze armate degli Stati membri.

Obiettivi

Puntiamo a diventare un attore più assertivo nel settore della sicurezza e della difesa consentendo azioni più solide, rapide e decisive, anche per la resilienza dell'Unione e la nostra reciproca assistenza e solidarietà. La pianificazione preventiva sarà la norma e le attuali strutture di comando e controllo saranno migliorate. Saremo meglio preparati attraverso esercitazioni reali e un approccio più integrato alle crisi.

Azione

- Entro il 2025 sarà pienamente operativa una **capacità di dispiegamento rapido dell'UE** in grado di permettere il rapido dispiegamento di una forza modulare di un massimo di 5 000 militari in ambiente non permissivo. A tal fine concorderemo scenari operativi nel 2022. A partire dal 2023 esercitazioni reali periodiche contribuiranno alla prontezza e all'interoperabilità.

- Entro il 2023 decideremo modalità pratiche per l'attuazione **dell'articolo 44 del trattato sull'Unione europea**, al fine di consentire a un gruppo di Stati membri, disposti e capaci, di pianificare e condurre una missione o un'operazione nel quadro dell'UE e sotto la supervisione politica del Consiglio.

- Entro il 2025 la **capacità militare di pianificazione e condotta** sarà in grado di pianificare e condurre tutte le missioni militari senza compiti esecutivi e due operazioni esecutive su piccola scala o una operazione esecutiva su media scala, come pure esercitazioni reali. Come tappa successiva, una volta raggiunto tale obiettivo, lavoreremo inoltre per estendere la nostra capacità di pianificazione e condotta di ulteriori missioni senza compiti esecutivi e operazioni esecutive.

- **Rafforzeremo ulteriormente le nostre missioni e operazioni PSDC in ambito civile e militare**. Come primo passo, entro il primo semestre del 2022 adatteremo ulteriormente l'attuale modello di missioni militari per accrescerne l'efficacia sul campo. Esamineremo inoltre le modalità per rafforzare le nostre due operazioni navali. Nel contempo, vaglieremo ulteriori possibilità di fornire consulenza mirata alle organizzazioni di sicurezza e difesa dei paesi partner.

- Rafforzeremo il **sostegno reciproco tra le missioni e operazioni PSDC e le missioni e operazioni ad hoc a guida europea**, in linea con i rispettivi mandati. Entro la fine del 2022, come primo passo, stabiliremo collegamenti in teatro, ad esempio tra l'EUNAVFOR Atalanta e la missione europea di conoscenza della situazione marittima nello stretto di Hormuz, nonché nel Sahel.

- Facendo tesoro dell'esperienza del concetto delle **presenze marittime coordinate** nel Golfo di Guinea e la sua estensione al nord-ovest dell'Oceano Indiano, a partire dalla seconda metà del 2022 prenderemo in considerazione altre zone marittime di interesse.

- Entro il 2023 concorderemo un concetto militare per le **operazioni di sicurezza aerea**, compresi compiti di supporto aereo, soccorso ed evacuazione, sorveglianza e soccorso in caso di calamità.

- Entro il primo semestre del 2023 adotteremo un nuovo **patto sulla dimensione civile della PSDC** che accrescerà ulteriormente l'efficacia delle nostre missioni e contribuirà a sviluppare le necessarie capacità civili. Inoltre, potenzieremo ancora la cooperazione tra i pertinenti attori dell'UE e degli Stati membri nel settore della giustizia e degli affari interni e la PSDC. Saremo in grado di schierare una **missione civile PSDC** composta da 200 esperti pienamente equipaggiati entro 30 giorni, anche in ambienti complessi.

- Integreremo sistematicamente una **prospettiva di diritti umani** e **di genere** in tutte le azioni civili e militari in ambito PSDC e aumenteremo il numero di donne in tutte le funzioni, comprese le posizioni dirigenziali. Entro il 2023 rafforzeremo la nostra rete di consulenti in materia di diritti umani e di genere nelle nostre missioni e operazioni PSDC.

Preparazione

- Continueremo a condurre esercitazioni periodiche per rafforzare ulteriormente la nostra **assistenza reciproca** in caso di aggressione armata, conformemente all'articolo 42, paragrafo 7, del trattato sull'Unione europea. Saranno incluse esercitazioni periodiche di cibersicurezza a partire dal 2022.

- A partire dal 2023 organizzeremo **esercitazioni reali** periodiche in tutti i settori, con il progressivo coinvolgimento della capacità militare di pianificazione e condotta. Tali esercitazioni combineranno anche elementi civili e militari della PSDC.

- Entro il 2022 concorderemo un **registro del ciclo di rotazione delle truppe** per le missioni e operazioni PSDC in ambito militare e rafforzeremo l'individuazione politica tempestiva delle forze per le missioni e operazioni PSDC in ambito sia civile che militare.

- Entro il 2023, anche alla luce delle proposte relative alla capacità di dispiegamento rapido dell'UE, rivaluteremo la portata e la definizione dei **costi comuni** per rafforzare la solidarietà e stimolare la partecipazione alle missioni e operazioni militari, come pure i costi connessi alle esercitazioni.

- Entro la fine del 2022 assumeremo nuovi impegni con l'obiettivo di rafforzare in modo sostanziale la **mobilità militare**, anche in termini di investimenti nella stessa, e concorderemo un piano d'azione ambizioso e riveduto, che comprenderà nuove azioni in settori quali la digitalizzazione, il rafforzamento della ciberresilienza delle infrastrutture di trasporto e dei relativi sistemi di supporto, nonché l'uso dell'intelligenza artificiale e del trasporto aereo e marittimo per migliorare la mobilità militare all'interno e all'esterno dell'UE. Per il futuro aumenteremo e sfrutteremo ulteriormente gli investimenti a favore della mobilità militare[1].

    - Accelereremo immediatamente l'attuazione dei progetti di infrastrutture di trasporto a duplice uso, anche anticipando il bilancio per la mobilità militare nel quadro del piano d'azione sulla mobilità militare e del meccanismo per collegare l'Europa.

    - Entro la fine del 2022 avvieremo un'analisi della capacità delle infrastrutture di trasporto dell'UE di sostenere movimenti su larga scala con breve preavviso.

    - Entro il 2025 completeremo il miglioramento e l'armonizzazione delle procedure transfrontaliere.

[1] Ciò lascia impregiudicato il prossimo quadro finanziario pluriennale dell'UE.

3. SICUREZZA

Dobbiamo prepararci al meglio alle sfide che emergono repentinamente. I nostri concorrenti strategici ci stanno colpendo con un'ampia gamma di strumenti e stanno mettendo alla prova la nostra **resilienza** con l'obiettivo di ridurre la nostra **sicurezza** e compromettere attivamente il nostro accesso sicuro ai settori marittimo, aereo, informatico e spaziale. Sempre più spesso dobbiamo affrontare minacce di natura ibrida. Inoltre, le minacce transnazionali quali il terrorismo e la proliferazione delle armi continuano a rappresentare una sfida costante. Dobbiamo rafforzare in modo significativo la nostra resilienza anticipando, individuando e rispondendo meglio a tali minacce. La revisione regolare e strutturata della nostra analisi della minaccia sarà utile a tale riguardo, ma non è che un elemento.

Rafforzare l'allarme rapido, il quadro di intelligence e la sicurezza delle comunicazioni

Investiremo di più in analisi condivise per aumentare la nostra **conoscenza situazionale** e la nostra **previsione strategica**, basandoci sul nostro sistema di allarme rapido e sul meccanismo di analisi delle prospettive. Rafforzeremo la nostra conoscenza situazionale basata sull'intelligence e le pertinenti capacità dell'UE, in particolare nel quadro della **capacità unica di analisi dell'intelligence dell'UE**, nonché del Centro satellitare dell'UE. Questo ci avvicinerà inoltre a una **cultura strategica comune** e contribuirà alla credibilità dell'UE in quanto attore strategico. Dobbiamo mantenere la nostra eccellenza nel garantire un processo decisionale autonomo dell'UE, anche sulla base dei dati geospaziali. Rafforzeremo il ruolo della capacità unica di analisi dell'intelligence dell'UE quale punto di accesso unico per i contributi in materia di intelligence strategica dei servizi civili e militari di intelligence e di sicurezza degli Stati membri. Ciò faciliterà lo scambio di intelligence strategica per rispondere meglio alle sfide che ci troviamo ad affrontare e fornirà servizi migliori ai decisori nell'insieme delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri.

Poiché le sue istituzioni sono oggetto di un numero crescente di attacchi informatici o di tentativi di intrusione nei loro sistemi, l'UE deve rafforzare la protezione delle sue informazioni, delle sue risorse e dei suoi processi più critici e fare in modo di poter contare su informazioni solide e affidabili e su sistemi di comunicazione europei adeguati. Un quadro di intelligence rafforzato richiederà una maggiore **sicurezza delle comunicazioni**. A tal fine, razionalizzeremo le regole e le regolamentazioni in materia di sicurezza e rafforzeremo l'approccio comune degli Stati membri e delle istituzioni, degli organi e delle agenzie dell'UE, nonché delle missioni e operazioni PSDC, in materia di protezione delle informazioni, delle infrastrutture e dei sistemi di comunicazione. Ciò richiederà investimenti in infrastrutture, competenze e attrezzature tecniche europee all'avanguardia. Sulla base della strategia dell'UE per la cibersicurezza, invitiamo le istituzioni, le agenzie e gli organi dell'UE ad adottare norme e regole supplementari in materia di sicurezza delle informazioni e cibersicurezza, nonché in merito alla protezione delle informazioni classificate dell'UE e delle informazioni sensibili non classificate, in modo da facilitare scambi sicuri con gli Stati membri.

Minacce ibride, diplomazia informatica e manipolazione delle informazioni e ingerenze da parte di attori stranieri

Potenzieremo in modo sostanziale la nostra **resilienza** e la nostra capacità di contrastare le **minacce ibride**, gli attacchi informatici e la manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di attori stranieri. Gli attori statali e non statali stranieri perfezionano costantemente e in tal modo rafforzano le loro tattiche, tecniche e procedure, come la strumentalizzazione della migrazione irregolare, la pratica del "lawfare" (uso del diritto come arma strategica) e la coercizione a danno della nostra sicurezza economica ed energetica. Un'ampia gamma di strumenti dell'UE esistenti ed, eventualmente, nuovi saranno pertanto riuniti in un più ampio **pacchetto di strumenti dell'UE contro le minacce ibride**. Tale pacchetto di strumenti dovrebbe fornire un quadro per una risposta coordinata alle campagne ibride che interessano l'UE e i suoi Stati membri e dovrebbe comprendere, ad esempio, misure preventive, di cooperazione, di stabilizzazione, restrittive e di recupero, nonché rafforzare la solidarietà e l'assistenza reciproca. Gli Stati membri possono proporre l'attribuzione coordinata di attività ibride, riconoscendo che l'attribuzione è una prerogativa nazionale sovrana. La nostra risposta richiede la piena mobilitazione, se del caso, di tutti gli strumenti civili e militari pertinenti, basati su politiche esterne e interne. Deve inoltre basarsi su una comprensione e una valutazione comuni di tali minacce. Rafforzeremo pertanto la nostra capacità di individuare, identificare e analizzare tali minacce e la loro fonte. A tale riguardo, la capacità unica di analisi dell'intelligence (SIAC), in particolare la **cellula per l'analisi delle minacce ibride**, fornirà previsione e conoscenza situazionale. Nell'ambito di questo più ampio pacchetto di strumenti dell'UE contro le minacce ibride, dobbiamo rafforzare la nostra **resilienza sociale ed economica**, proteggere le infrastrutture critiche come pure le nostre democrazie e i processi elettorali dell'UE e nazionali. Istituiremo anche **gruppi di risposta rapida dell'UE alle minacce ibride**, che siano adattabili alla minaccia e si avvalgano delle pertinenti competenze settoriali civili e militari a livello nazionale e dell'UE, per sostenere gli Stati membri, le missioni e le operazioni PSDC e i paesi partner nel contrastare le minacce ibride. Garantiremo sinergie ed esploreremo ulteriori possibilità di cooperazione in materia di lotta contro le minacce ibride con la NATO.

Dobbiamo anche essere in grado di rispondere in modo rapido e deciso agli attacchi informatici, come le attività informatiche malevole sostenute da Stati che prendono di mira infrastrutture critiche e gli attacchi ransomware. A tal fine, rafforzeremo la nostra capacità di individuare e analizzare gli attacchi informatici in modo coordinato. Rafforzeremo il **pacchetto di strumenti della diplomazia informatica dell'UE** e ci avvarremo appieno di tutti i suoi strumenti, comprese misure preventive e sanzioni nei confronti di attori esterni per attività informatiche malevole contro l'Unione e i suoi Stati membri. Contribuiremo all'unità congiunta per il ciberspazio dell'UE al fine di potenziare la conoscenza situazionale comune e la cooperazione fra le istituzioni dell'UE e gli Stati membri.

Risponderemo con fermezza alla manipolazione delle informazioni e alle ingerenze da parte di attori stranieri, come abbiamo fatto attraverso la nostra azione decisa e coordinata contro la campagna di disinformazione della Russia nel contesto della sua aggressione militare nei confronti dell'Ucraina. Continueremo ad agire in tal senso, in piena coerenza con le politiche interne dell'UE, creando una comune comprensione della minaccia e sviluppando ulteriormente una serie di strumenti per individuarla, analizzarla e affrontarla efficacemente e imporre costi ai responsabili di tali attività. Per rafforzare la nostra resilienza sociale, rafforzeremo anche l'accesso a informazioni credibili e media liberi e indipendenti in tutta l'Unione. A tal fine, come richiesto nel piano d'azione per la democrazia europea, svilupperemo il **pacchetto di strumenti dell'UE per affrontare e contrastare la manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di attori stranieri**, anche nel quadro delle nostre missioni e operazioni PSDC. Ciò rafforzerà le nostre opzioni di risposta, le nostre capacità di resilienza e la nostra cooperazione, sia all'interno dell'UE che a sostegno dei paesi partner, e migliorerà la conoscenza situazionale attraverso il sistema di allerta rapida. Porteremo inoltre avanti il meccanismo operativo congiunto sui processi elettorali e l'eventuale designazione delle infrastrutture elettorali come infrastrutture critiche. Continueremo a collaborare con i partner che condividono gli stessi principi, come la NATO, il G7, nonché la società civile e il settore privato e intensificheremo gli sforzi nel quadro delle Nazioni Unite.

Assicurare il nostro accesso ai settori strategici

Definiremo ulteriormente la **politica dell'UE in materia di ciberdifesa** per individuare e scoraggiare gli attacchi informatici nonché proteggerci e difenderci da questi ultimi. Tale politica darà impulso alla ricerca e all'innovazione, stimolerà la base industriale dell'UE e promuoverà l'istruzione e la formazione per fare in modo che siamo pronti ad agire. Aumenterà la cooperazione tra gli attori della ciberdifesa dell'UE e degli Stati membri e svilupperà meccanismi di mobilitazione delle capacità a livello dell'UE, anche nel contesto delle missioni e operazioni PSDC. Rafforzerà inoltre la cooperazione con partner che condividono gli stessi principi nel settore della ciberdifesa, in particolare con la NATO. Una nuova **normativa** europea **sulla ciberresilienza** rafforzerà il nostro approccio comune in materia di infrastrutture informatiche e di norme concernenti il settore informatico. Lavoreremo per la creazione di un'infrastruttura europea di centri operativi di sicurezza.

In linea con la strategia dell'UE per la cibersicurezza del 2020, svilupperemo la **posizione in materia di deterrenza informatica** dell'Unione migliorando la nostra capacità di prevenire gli attacchi informatici attraverso lo sviluppo e il potenziamento delle capacità, la formazione, le esercitazioni, un'accresciuta resilienza, e reagendo con fermezza agli attacchi informatici contro l'Unione, le sue istituzioni e i suoi Stati membri mediante l'utilizzo di tutti gli strumenti a disposizione dell'UE. Manifesteremo ulteriormente la nostra determinazione a fornire risposte immediate e a lungo termine agli autori delle minacce che cercano di negare all'UE e ai suoi partner un accesso sicuro e aperto al ciberspazio. Sosterremo i nostri partner nel rafforzamento della loro ciberresilienza e, in caso di crisi informatiche, invieremo esperti dell'UE e degli Stati membri per offrire assistenza. Attraverso esercitazioni periodiche nel settore informatico contribuiremo ad aumentare ulteriormente la solidarietà e l'assistenza reciproca. Rafforzeremo le nostre **capacità di intelligence informatica** per accrescere la nostra ciberresilienza, fornendo anche un sostegno efficace alle nostre missioni e operazioni PSDC in ambito civile e militare, come pure alle nostre forze armate. Aumenteremo l'interoperabilità e la condivisione di informazioni attraverso la cooperazione tra squadre di pronto intervento informatico militari (MilCERT), come anche nello svolgimento di operazioni informatiche difensive. Riconosciamo che il potenziamento della nostra cibersicurezza è un modo per aumentare l'efficacia e la sicurezza dei nostri sforzi a terra, nell'aria, in mare e nello spazio extra-atmosferico.

La nostra libertà d'azione dipende da un accesso sicuro, protetto e autonomo al **settore spaziale**. Dobbiamo essere preparati a un ambiente spaziale più competitivo e conteso. A causa della nostra crescente dipendenza dai sistemi e dai servizi spaziali, siamo più vulnerabili di fronte a comportamenti irresponsabili e minacciosi dei concorrenti strategici. Anche la crescente quantità di oggetti in orbita e di detriti spaziali aumenta i rischi e le tensioni. Il programma spaziale dell'UE e altre infrastrutture spaziali dell'Unione e dei suoi Stati membri contribuiscono alla nostra resilienza e offrono servizi chiave che sostituiscono o integrano le infrastrutture terrestri per l'osservazione della Terra, la navigazione satellitare o le telecomunicazioni. I sistemi spaziali dell'UE dovrebbero offrire connettività globale agli attori della sicurezza e della difesa. A tal fine lavoreremo alla proposta relativa a un sistema di comunicazione sicuro globale dell'UE basato sulla tecnologia spaziale, anche attraverso il programma di connettività sicura dell'Unione per il periodo 2023-2027.

Riconoscendo che le risorse spaziali dell'UE sono sotto controllo civile e prendendo atto dell'importanza del programma spaziale dell'UE, urge integrare l'attuale strategia spaziale e rafforzare le dimensioni di sicurezza e difesa dell'Unione nello spazio. Una nuova **strategia spaziale dell'UE per la sicurezza e la difesa** ci aiuterà a definire una comprensione comune dei rischi e delle minacce inerenti allo spazio e a elaborare risposte e capacità adeguate per reagire meglio e più rapidamente alle crisi, a rafforzare la nostra resilienza e a sfruttare appieno i vantaggi e le opportunità attinenti al settore spaziale. Tale strategia dovrebbe includere, ad esempio, le dimensioni politica, operativa, diplomatica e di governance.

Continueremo a investire nella **conoscenza dell'ambiente spaziale** per comprendere meglio e ridurre i rischi, le minacce e le vulnerabilità spaziali. Rafforzeremo l'innovazione a duplice uso e investiremo nello sviluppo di capacità affinché l'Europa possa beneficiare di un accesso autonomo allo spazio. Proteggeremo le catene di approvvigionamento nel settore spaziale e investiremo nelle tecnologie spaziali critiche in coordinamento con l'Agenzia europea per la difesa e l'Agenzia spaziale europea. Rafforzeremo inoltre la resilienza delle catene di approvvigionamento europee correlate per garantire l'integrità, la sicurezza e il funzionamento delle infrastrutture spaziali. Collaboreremo strettamente con i partner per ridurre le minacce, in linea con gli sforzi in corso in seno alle Nazioni Unite per lo sviluppo di norme, regole e principi di comportamento responsabile nello spazio extra-atmosferico. Lavoreremo a un approccio comune dell'UE per la gestione del traffico spaziale. sulla base della comunicazione congiunta della Commissione e dell'alto rappresentante. Condurremo esercitazioni per testare la resilienza delle nostre risorse spaziali e individueremo i mezzi necessari per affrontare le vulnerabilità, al fine di reagire con rapidità e fermezza alle minacce inerenti allo spazio in caso di emergenza o crisi. Una volta convalidato il meccanismo di risposta alle minacce nel quadro di Galileo, lo estenderemo ad altre componenti del programma spaziale dell'UE. Puntiamo inoltre a rafforzare ulteriormente la solidarietà, l'assistenza reciproca e la risposta alle crisi in caso di attacchi provenienti dallo spazio o di minacce alle risorse spaziali, anche attraverso esercitazioni.

Il **settore aereo** è fondamentale per garantire la sicurezza dei nostri territori e delle nostre popolazioni, nonché per il commercio e i viaggi internazionali. Attori statali e non statali pongono sfide alla nostra sicurezza, sul territorio dell'UE e all'esterno di esso, ad esempio dirottando aerei civili e attraverso l'uso crescente di droni e nuove tecnologie. Capacità militari avanzate come i velivoli senza equipaggio, i sistemi di difesa aerea a medio e lungo raggio e gli aeromobili moderni proliferano in tutto il mondo e mettono sempre più in discussione l'uso sicuro e senza restrizioni dello spazio aereo. L'accesso libero e sicuro allo spazio aereo è messo in discussione anche dalle strategie anti-accesso/negazione d'area dei nostri concorrenti, in particolare nel nostro vicinato. In stretta cooperazione con le pertinenti parti interessate dell'aviazione civile e con la NATO, porteremo avanti una riflessione strategica per preservare il nostro accesso incontestato allo spazio aereo.

Sulla base di un aggiornamento della strategia per la sicurezza marittima dell'UE e del relativo piano di azione, investiremo ulteriormente nella nostra **sicurezza marittima** e presenza globale, garantendo in tal modo il libero accesso all'alto mare e ai corridoi marittimi di comunicazione, nonché il rispetto del diritto internazionale del mare. Gli atti illeciti provocatori in mare, attività criminose come la pirateria, i traffici illegali, le controversie sulle zone marittime e le pretese eccessive, il diniego di accesso e le minacce ibride sono tutti elementi che minano la nostra sicurezza marittima. Al fine di proteggere i nostri interessi marittimi e le nostre infrastrutture marittime critiche, compresi i nostri fondali, potenzieremo la nostra capacità di raccogliere e fornire informazioni e intelligence accurate per rafforzare la conoscenza situazionale, anche attraverso la condivisione di informazioni tra attori civili e militari. A questo scopo continueremo a sviluppare soluzioni operative, tecnologiche e di capacità congiunte anche sfruttando al meglio il quadro della cooperazione strutturata permanente. Svilupperemo ulteriormente il meccanismo delle **presenze marittime coordinate** e rafforzeremo le interazioni e il coordinamento tra le nostre operazioni navali in ambito PSDC e gli attori pertinenti. Per migliorare la prontezza e la resilienza nel settore marittimo, organizzeremo esercitazioni navali periodiche per le marine e le guardie costiere degli Stati membri. Sfrutteremo inoltre appieno la nostra politica di partenariato nel settore marittimo, ad esempio mediante scali portuali, formazioni ed esercitazioni nonché mediante lo sviluppo di capacità.

Lotta al terrorismo

Rafforzeremo la nostra risposta per **prevenire e contrastare il terrorismo** più efficacemente. Utilizzando i nostri strumenti PSDC e altri strumenti, sosterremo i paesi partner, anche attraverso l'impegno diplomatico e il dialogo politico, gli sforzi di stabilizzazione, i programmi di prevenzione e contrasto dell'estremismo violento e la cooperazione nel settore dello Stato di diritto, promuovendo nel contempo il pieno rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale. Intensificheremo il dialogo con i partner strategici, fra cui le Nazioni Unite e altri consessi multilaterali, quali il Forum globale antiterrorismo e la coalizione internazionale per combattere il Da'esh. Affronteremo inoltre i nuovi sviluppi, come l'uso delle nuove tecnologie per il finanziamento del terrorismo e la diffusione di contenuti terroristici online. Rafforzeremo ulteriormente la nostra rete di esperti antiterrorismo nelle delegazioni dell'UE.

Promuovere il disarmo, la non proliferazione e il controllo degli armamenti

Appoggeremo, sosterremo e promuoveremo ulteriormente il quadro in materia di **disarmo, non proliferazione e controllo degli armamenti**. Continueremo a sostenere la centralità del trattato di non proliferazione delle armi nucleari e sottolineiamo la necessità di attuare tutti gli obblighi in esso previsti, nonché gli impegni assunti durante le precedenti conferenze di revisione, compresa la necessità di compiere progressi concreti verso la piena attuazione dell'articolo VI, al fine ultimo di conseguire la completa eliminazione delle armi nucleari. Puntiamo con determinazione a un mondo più sicuro per tutti, conformemente agli obiettivi del trattato, in modo da promuovere la stabilità, la pace e la sicurezza internazionali. Dobbiamo incrementare le nostre capacità di controllo dei trasferimenti intangibili, comprese, ove necessario, le conoscenze scientifiche, il che comporta anche la protezione e il rafforzamento dei regimi vigenti di controllo delle esportazioni. Di fronte alle nuove sfide che emergono dalle nuove tecnologie, l'UE mantiene il suo impegno a preservare l'architettura in materia di disarmo, non proliferazione e controllo degli armamenti. A tale riguardo è essenziale anche un approccio coordinato con i partner.

Per quanto concerne il controllo degli armamenti, l'UE e i suoi Stati membri intensificheranno gli scambi e gli sforzi su possibili soluzioni al riguardo, tenendo conto dei propri interessi in materia di sicurezza e in stretto coordinamento con i partner, in particolare gli Stati Uniti e la NATO. Proseguiremo i lavori su tale questione. Continueremo a chiedere la riduzione degli arsenali da parte degli Stati che detengono gli arsenali nucleari più consistenti, attraverso la conclusione di accordi che facciano seguito al nuovo START, comprese le armi nucleari dispiegate, strategiche e non strategiche, e ulteriori discussioni sulle misure di rafforzamento della fiducia, la verifica, la trasparenza delle dottrine nucleari e misure strategiche di riduzione dei rischi.

Rafforzare la resilienza ai cambiamenti climatici, alle catastrofi e alle emergenze

I cambiamenti climatici e il degrado ambientale non sono solo minacce di per sé, ma costituiscono anche fattori di moltiplicazione dei rischi. Il riscaldamento globale provoca **fenomeni meteorologici** e **catastrofi naturali più frequenti ed estremi**, oltre al degrado degli ecosistemi in tutto il mondo, che aumentano la vulnerabilità e l'esposizione. Tutto ciò va ad aggiungersi al rischio di instabilità sociale, economica e politica e di conflitti nei paesi fragili. I cambiamenti climatici e il degrado ambientale incidono sulle principali infrastrutture energetiche, sulle attività agricole e sulla scarsità di risorse naturali, aggravando le disuguaglianze sociali esistenti ed esponendo le comunità vulnerabili a nuovi tipi di rischi. Ciò ha pertanto implicazioni dirette anche per la nostra sicurezza e la nostra difesa. La transizione verso economie climaticamente neutre può avere ripercussioni sociali, economiche e politiche suscettibili di aggravare situazioni a rischio di conflitto. Stiamo valutando ulteriormente i vari effetti dei cambiamenti climatici e del degrado ambientale sulla sicurezza globale e regionale, nonché sulle nostre forze armate e le nostre missioni e operazioni PSDC. Adegueremo il settore della sicurezza e della difesa dell'Unione e i nostri impegni in ambito PSDC e incrementeremo l'efficienza sotto il profilo energetico e delle risorse, anche per quanto riguarda l'impronta ambientale delle nostre missioni e operazioni PSDC, in linea con l'obiettivo dell'Unione di conseguire la neutralità climatica entro il 2050 nell'ambito del Green Deal europeo, senza ridurre l'efficacia operativa. A tal fine, rafforzeremo il ruolo della tecnologia verde e della digitalizzazione sostenibile nell'ambito delle forze armate e, più in generale, nel settore della difesa. Integreremo inoltre le considerazioni inerenti ai cambiamenti climatici e all'ambiente in tutte le nostre missioni e operazioni PSDC in ambito civile e militare. Rafforzeremo ulteriormente le nostre capacità di analisi e i nostri sistemi di allarme rapido con riguardo alle sfide specifiche in materia di sicurezza derivanti dai cambiamenti climatici e dalla transizione globale verso un'economia circolare, climaticamente neutra ed efficiente sotto il profilo delle risorse.

È essenziale adottare un approccio integrato per rispondere alle grandi crisi. La pandemia di COVID-19 così come la crisi in Afghanistan hanno messo in luce l'importanza di sviluppare una maggiore capacità di **soccorso ed evacuazione** dei nostri cittadini allorché questi ultimi si trovano in pericolo al di là delle nostre frontiere. Detti eventi hanno inoltre evidenziato il ruolo importante che le forze armate possono svolgere in situazioni di **crisi complesse**. Gli attori militari degli Stati membri possono mobilitare risorse significative a sostegno degli attori civili coinvolti nella risposta alle catastrofi in settori quali il supporto logistico, medico e di sicurezza e le infrastrutture. Partendo dalle strutture esistenti dello Stato maggiore dell'UE, come la cellula UE di pianificazione dei movimenti, e dai meccanismi della Commissione per l'assistenza umanitaria e il soccorso in caso di calamità, miglioreremo le capacità di assistenza militare nonché l'efficacia del coordinamento tra autorità civili e militari a livello nazionale e dell'Unione. Ciò garantirà che, in ultima istanza, gli attori militari siano pronti ad assistere le autorità civili in caso di future emergenze e catastrofi. Lo Stato maggiore dell'UE può inoltre contribuire al coordinamento del sostegno e dell'assistenza logistici agli Stati membri e ai paesi terzi in situazioni di crisi, nonché all'attuazione di strumenti dell'UE quali lo strumento europeo per la pace o, su richiesta degli Stati membri, la clausola di assistenza reciproca, in linea con il trattato sull'Unione europea. I meccanismi di risposta alle crisi del SEAE, la nostra assistenza consolare e la sicurezza sul campo saranno inoltre riesaminati e rafforzati per meglio assistere gli Stati membri negli sforzi volti a proteggere e soccorrere i loro cittadini all'estero, nonché per aiutare le delegazioni dell'UE in caso di necessità di evacuazione del personale. Lavorando con il meccanismo unionale di protezione civile, sosterremo gli sforzi di soccorso civile in caso di calamità; dobbiamo inoltre garantire di essere in grado di evacuare in sicurezza i nostri cittadini dai luoghi colpiti da catastrofi naturali e provocate dall'uomo. In tale contesto potenzieremo altresì il coordinamento con le Nazioni Unite e la NATO.

Obiettivi

Dobbiamo prepararci al meglio alle sfide che emergono repentinamente. Rafforzeremo in modo sostanziale la nostra resilienza. Riuniremo i nostri strumenti per contrastare meglio le minacce ibride sviluppando un pacchetto di strumenti contro le minacce ibride. Ciò significa anche consolidare la nostra ciberdifesa e la nostra cibersicurezza, come pure potenziare la nostra capacità di dissuasione e contrasto della manipolazione delle informazioni e delle ingerenze da parte di attori stranieri. In aggiunta, dobbiamo essere in grado di garantire il nostro accesso e la nostra presenza nell'alto mare, nello spazio aereo e nello spazio extra-atmosferico. Puntiamo ad aumentare ulteriormente la nostra resilienza ai rischi legati al clima e alle catastrofi naturali e provocate dall'uomo, adoperandoci nel contempo per una presenza dell'UE sul campo che sia climaticamente neutra. Rafforzeremo inoltre la capacità di soccorso ed evacuazione dei nostri cittadini allorché questi ultimi si trovano in pericolo al di là delle nostre frontiere. Tutti questi sforzi contribuiscono a rafforzare la nostra solidarietà e la nostra assistenza reciproca.

Intelligence e comunicazioni sicure

- Entro la fine del 2022 la capacità unica di analisi dell'intelligence dell'UE riesaminerà l'**analisi della minaccia a livello dell'UE** in stretta collaborazione con i servizi di intelligence degli Stati membri. Questi riesami periodici e strutturati saranno effettuati almeno ogni tre anni o prima se l'evoluzione del contesto strategico e di sicurezza lo richiede.

- Entro il 2025 rafforzeremo la nostra **capacità unica di analisi dell'intelligence** potenziando le risorse e le capacità. Entro il 2025 rafforzeremo anche il **Centro satellitare dell'UE** per potenziare la nostra capacità autonoma di intelligence geospaziale.

- Per facilitare lo scambio di informazioni, comprese le informazioni classificate, invitiamo le istituzioni, le agenzie e gli organi dell'UE ad adottare nel 2022 **norme e regole supplementari per garantire la cibersicurezza e la sicurezza delle informazioni**.

Minacce ibride, diplomazia informatica e manipolazione delle informazioni e ingerenze da parte di attori stranieri

- Nel 2022 svilupperemo il nostro **pacchetto di strumenti dell'UE contro le minacce ibride**, che dovrebbe fornire un quadro per una risposta coordinata alle campagne ibride che interessano l'UE e i suoi Stati membri, comprese ad esempio misure preventive, di cooperazione, di stabilizzazione, restrittive e di recupero, nonché sostenere la solidarietà e l'assistenza reciproca. Riunirà gli strumenti esistenti ed eventuali nuovi strumenti, compresa la creazione di gruppi di risposta rapida dell'UE alle minacce ibride per sostenere gli Stati membri, le missioni e operazioni PSDC e i paesi partner nel contrastare tali minacce. Sulla scorta delle basi di riferimento settoriali dell'UE in materia di resilienza contro le minacce ibride come pure dell'attuale situazione della sicurezza, individueremo le lacune, le esigenze e le misure per affrontarle. Sarà inoltre riesaminato il manuale tattico dell'UE per contrastare le minacce ibride.

- Nel 2022 rafforzeremo ulteriormente il **pacchetto di strumenti della diplomazia informatica**, in particolare valutando ulteriori misure di risposta.

- Nel 2022 svilupperemo un **pacchetto di strumenti contro la manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di attori stranieri**, rafforzando così la nostra capacità di individuare, analizzare e rispondere alla minaccia, anche imponendo costi ai responsabili di tali attività. Miglioreremo ulteriormente le capacità dell'UE in materia di comunicazione strategica e contrasto della disinformazione. Entro il 2023 creeremo un meccanismo appropriato per raccogliere sistematicamente i dati sugli incidenti occorsi, facilitato da un apposito spazio di dati, al fine di definire una comune comprensione della manipolazione delle informazioni e delle ingerenze da parte di attori stranieri. Entro il 2024 la totalità delle missioni e operazioni PSDC sarà dotata di tutte le capacità e risorse necessarie per mobilitare gli strumenti pertinenti di questo pacchetto.

Settori strategici

- Nel 2022 definiremo ulteriormente la **politica dell'UE in materia di ciberdifesa** per individuare e scoraggiare gli attacchi informatici nonché proteggerci e difenderci da questi ultimi. Nel 2022 verrà proposta una nuova **normativa** europea **sulla ciberresilienza** e proseguiranno i lavori sull'**unità congiunta per il ciberspazio**.

- Entro la fine del 2023 adotteremo una **strategia spaziale dell'UE per la sicurezza e la difesa**. Cominceremo con la convalida, entro la fine del 2022, del meccanismo di risposta alle minacce nel quadro di Galileo, che poi estenderemo ad altre componenti del programma. Entro la fine del 2022 esploreremo la possibilità di ricorrere a meccanismi di solidarietà, di assistenza reciproca e di risposta alle crisi in caso di attacchi provenienti dallo spazio o di minacce per le risorse spaziali. A tal fine procederemo anche a esercitazioni in cui saranno testate la solidarietà e la reazione a eventi e incidenti nel settore spaziale, allo scopo di informare ulteriormente il nostro approccio strategico comune allo spazio.

- Sulla base di una strategia aggiornata per la sicurezza marittima dell'Unione europea, entro il 2025 svilupperemo e potenzieremo ulteriormente i meccanismi UE di conoscenza situazionale della **sicurezza marittima**, quali l'ambiente comune per la condivisione delle informazioni (CISE) e la sorveglianza marittima (MARSUR), al fine di promuovere l'interoperabilità, facilitare il processo decisionale e sostenere una maggiore efficacia operativa. Aumenteremo ulteriormente la visibilità della nostra presenza navale all'interno e all'esterno dell'UE, anche mediante scali portuali, formazioni ed esercitazioni nonché mediante sviluppo di capacità.

- Entro la fine del 2022, relativamente al **settore aereo**, porteremo avanti una riflessione strategica per garantire un accesso europeo libero e sicuro allo spazio aereo.

Lotta al terrorismo

- Intensificheremo il dialogo con i partner strategici e nei consessi multilaterali e rafforzeremo ulteriormente la rete di esperti antiterrorismo nelle delegazioni dell'UE. Entro i primi mesi del 2023 riesamineremo gli strumenti e i programmi dell'UE che contribuiscono a sviluppare le capacità dei partner contro il terrorismo per aumentarne l'efficacia, inclusa la lotta al finanziamento del terrorismo.

Promuovere il disarmo, la non proliferazione e il controllo degli armamenti

- Entro il 2023 rafforzeremo concrete **azioni dell'UE a sostegno degli obiettivi di disarmo, non proliferazione e controllo degli armamenti**. In particolare, intensificheremo il sostegno ai partner e li aiuteremo ad attuare pienamente le sanzioni e le procedure di controllo. Continueremo a chiedere la conclusione di accordi che facciano seguito al nuovo START.

Cambiamenti climatici, catastrofi ed emergenze

- Entro la fine del 2023, in vista della piena attuazione della tabella di marcia sui **cambiamenti climatici e la difesa**, gli Stati membri elaboreranno strategie nazionali per preparare le forze armate ai cambiamenti climatici. Entro il 2025 tutte le missioni e operazioni PSDC disporranno di un consulente ambientale e riferiranno in merito alla loro impronta ambientale.

- Miglioreremo la **capacità delle forze armate degli Stati membri di dare supporto alle autorità civili** in situazioni di emergenza sia nella fase di pianificazione che in quella di condotta, anche potenziando il coordinamento tra le autorità civili e militari a tutti i livelli. Tutto ciò comprenderà esercitazioni reali e congiunte che prevedano scenari riguardanti il soccorso in caso di calamità, come pure l'assistenza umanitaria in linea con i principi umanitari. Entro il 2023 potenzieremo le **strutture di risposta alle crisi del SEAE**, compresa la **sala situazionale**, per rafforzare la nostra capacità di rispondere a emergenze complesse, come operazioni di evacuazione e soccorso all'estero, in stretta cooperazione con il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze.

4. INVESTIMENTI

In linea con l'agenda di Versailles e alla luce delle sfide che dobbiamo affrontare, nonché al fine di proteggere meglio i nostri cittadini, pur riconoscendo il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri, dobbiamo aumentare e migliorare drasticamente gli investimenti nelle capacità di difesa e nelle tecnologie innovative, sia a livello dell'UE che a livello nazionale. Dobbiamo rafforzare le nostre capacità di difesa e dotare le nostre forze militari dei mezzi per affrontare le sfide del mondo contemporaneo. Dobbiamo essere più audaci e rapidi nel colmare le **carenze critiche in termini di capacità**, superare la frammentazione, conseguire la piena interoperabilità delle nostre forze e rafforzare una base industriale e tecnologica di difesa europea resiliente, competitiva e innovativa in tutta l'Unione, che assicuri anche la partecipazione transfrontaliera delle piccole e medie imprese. Riconosciamo che maggiori investimenti nello sviluppo collaborativo di capacità garantiscono una maggiore efficienza, grazie a un aumento delle economie di scala, e una maggiore efficacia nell'azione. Ciò consente inoltre di sostenere innovatori e produttori europei. Raggiungere la sovranità tecnologica in alcuni settori tecnologici critici, mitigare le **dipendenze strategiche** in altri e ridurre la vulnerabilità delle nostre catene del valore sono aspetti fondamentali per fronteggiare le sfide di un mondo più pericoloso e conseguire una maggiore resilienza. La cooperazione con partner che condividono gli stessi principi in tutto il mondo, su una base di reciprocità, è fondamentale per rafforzare la resilienza e la sicurezza dell'approvvigionamento dell'UE, riducendo nel contempo le dipendenze strategiche e aumentando i vantaggi reciproci.

Orientamenti strategici

In linea con gli impegni già assunti nel quadro della PESCO e alla luce delle sfide strategiche che ci troviamo ad affrontare, diventa urgente **aumentare e migliorare la spesa**. Aumenteremo pertanto in modo sostanziale le spese per la difesa, con una quota significativa destinata agli investimenti, dedicando particolare attenzione alle carenze strategiche individuate. Garantiremo un approccio europeo coordinato e collaborativo per tale aumento di spesa a livello degli Stati membri e dell'UE, al fine di massimizzare i risultati, migliorare l'interoperabilità e sfruttare appieno le economie di scala. A tal fine, definiremo orientamenti strategici sulle risorse necessarie per rispondere alle nostre esigenze in materia di sicurezza e sul pieno utilizzo degli strumenti dell'UE per incentivare gli investimenti collaborativi nel settore della difesa.

Coerentemente con il livello di ambizione da noi concordato, lavoreremo insieme per adeguare rapidamente le nostre forze militari e le nostre capacità civili affinché siano in grado di agire celermente e contribuire a difendere i nostri interessi e valori, a rafforzare la nostra resilienza e a proteggere l'Unione e i suoi cittadini. A tal fine, svilupperemo ulteriormente **forze che coprono tutto lo spettro** che siano **agili** e **mobili**, **interoperabili**, **tecnologicamente avanzate**, **efficienti sotto il profilo energetico** e **resilienti**. Conformemente al principio della "riserva unica di forze", dette forze restano in mano agli Stati membri e possono essere dispiegate anche in altri ambiti.

Adegueremo la **pianificazione e lo sviluppo delle capacità di difesa** dell'UE, in particolare rivedendo gli **scenari** di pianificazione delle capacità del processo relativo all'obiettivo primario, al fine di rispecchiare meglio le realtà operative e la previsione strategica e fornire le capacità necessarie per le missioni e operazioni PSDC. Tali scenari comprendono il dispiegamento militare rapido effettuato in ambiente non permissivo nonché le capacità di reagire alle minacce ibride, garantire l'accesso sicuro ai settori strategici come l'alto mare, lo spazio aereo, i settori informatico e spaziale nonché fornire assistenza militare alle autorità civili. Preciseremo ulteriormente gli elementi di pianificazione strategica, come il tempo di risposta, la durata, il contesto, la distanza e la simultaneità delle operazioni che sono necessari per adeguare gli scenari di pianificazione delle capacità. I risultati del processo relativo all'obiettivo primario continueranno a costituire un contributo essenziale al piano di sviluppo delle capacità, che comprende le future tendenze in termini di capacità di difesa e le prospettive tecnologiche.

Dobbiamo garantire che tutte le iniziative in materia di difesa e tutti gli strumenti di sviluppo e pianificazione delle capacità dell'UE siano integrati nella **pianificazione nazionale della difesa**. Continueremo a far sì che il risultato di tali processi rimanga coerente con quello dei rispettivi processi in ambito NATO. In tal modo aumenteranno la prontezza, la solidità e l'interoperabilità della nostra riserva unica di forze.

Per accrescere l'efficacia delle nostre missioni PSDC in ambito civile, svilupperemo un processo di capacità e competenze civili per strutturare meglio e affrontare collettivamente le esigenze di tali missioni, sulla base di scenari che rispondano anche alle nuove minacce. L'introduzione del **deposito strategico** e della **piattaforma di sostegno alle missioni** ha contribuito alla nostra capacità di fornire attrezzature e servizi per le missioni PSDC in ambito civile. Oltre ad assicurare personale di alta qualità e adeguatamente formato, faremo in modo che sia possibile fornire ancora più rapidamente le attrezzature necessarie alle missioni civili, comprese le attrezzature che consentono alle missioni di operare in ambienti meno permissivi.

Capacità coerenti e ambiziose

In un quadro bilaterale o multilaterale, vari Stati membri hanno avviato lo sviluppo di **progetti chiave relativi alle capacità strategiche**, ad esempio sistemi aerei di prossima generazione, un Eurodrone, una nuova classe di navi militari europee e un *Main Ground Combat System* (carro armato MGCS), che in futuro faranno la differenza in modo tangibile per la sicurezza e la difesa europee e condurranno col tempo alla convergenza. L'attuazione delle raccomandazioni concordate nell'ambito della revisione coordinata annuale sulla difesa sarà essenziale a tale riguardo.

Oltre a investire nelle capacità e nell'innovazione future, dobbiamo sfruttare meglio lo sviluppo collaborativo di capacità e gli sforzi di messa in comune, anche esplorando la specializzazione dei compiti tra gli Stati membri. Ci baseremo su esempi riusciti come la flotta europea multinazionale di aerei multiruolo per il trasporto ed il rifornimento.

Nel quadro dell'UE, e in particolare attraverso la cooperazione strutturata permanente e il Fondo europeo per la difesa, stiamo già sviluppando sistemi di comando e controllo, veicoli corazzati, artiglieria e sistemi missilistici, corvette di pattuglia, sistemi aerei e marittimi senza equipaggio, capacità di guerra elettronica, sorveglianza dello spazio, sistemi di risposta rapida agli incidenti informatici e sistemi di formazione ad alta tecnologia. Investiremo ulteriormente negli **abilitanti strategici** e, più in generale, nelle capacità necessarie per condurre l'intera gamma di missioni e operazioni, come indicato nel livello di ambizione da noi concordato. Intensificheremo gli sforzi volti a ridurre le carenze di capacità critiche, come il trasporto aereo strategico, le risorse di connettività e comunicazione basate sulla tecnologia spaziale, le capacità in materia di mezzi anfibi, il materiale medico, le capacità nel settore della ciberdifesa e le capacità di intelligence, sorveglianza e ricognizione nonché i sistemi aerei a pilotaggio remoto.

Dobbiamo ridurre la frammentazione e sviluppare le capacità di prossima generazione. A tal fine, ci impegniamo a dar seguito alle raccomandazioni contenute nella primissima relazione concernente la **revisione coordinata annuale sulla difesa** pubblicata nel 2020, che comprende i sei settori prioritari concordati in materia di capacità che trarrebbero beneficio da una cooperazione rafforzata tra gli Stati membri nel campo della difesa, ovvero: carro armato da combattimento; sistemi soldato; natante europeo di superficie della classe delle motovedette; capacità anti-accesso/negazione d'area e contrasto dei sistemi di aeromobili senza equipaggio; difesa nello spazio; mobilità militare rafforzata.

Per agire rapidamente e proteggere i nostri cittadini, lavoreremo insieme per correggere le carenze critiche. Sfrutteremo appieno la cooperazione strutturata permanente e il Fondo europeo per la difesa per sviluppare tecnologie avanzate e sistemi di alta gamma interoperabili. Ci impegniamo a sviluppare le seguenti capacità strategiche attraverso progetti collaborativi, in particolare:

- nel **settore terrestre**, sarà fondamentale la capacità dell'Unione di condurre operazioni di gestione delle crisi e di assicurare il proprio vantaggio tecnologico sul campo, anche in un contesto di minaccia ad alta intensità. Sarà avviato un cluster di capacità terrestre completo che conduca all'aggiornamento, alla modernizzazione e alla graduale sostituzione delle principali piattaforme esistenti e dei sistemi logistici connessi. I settori prioritari "sistemi soldato" e "carro armato da combattimento" rappresenteranno contributi importanti a questi sforzi;

- nel **settore marittimo**, per garantire una presenza dell'Unione in mare più assertiva e la sua capacità di proiezione di potenza, sono necessarie piattaforme navali di alta gamma, comprese piattaforme non presidiate per il controllo di superficie e sottomarino. Il settore prioritario "natante europeo di superficie della classe delle motovedette" costituirà un passo importante in questa direzione;

- nel **settore aereo**, per stabilire e mantenere il nostro vantaggio è necessario sviluppare capacità pienamente operabili di prossima generazione, in particolare i sistemi di combattimento del futuro e i sistemi di difesa aerea. Integreremo progressivamente, in modo interoperabile, i previsti sistemi di combattimento del futuro, compresi i sistemi aerei a pilotaggio remoto, nelle flotte esistenti dei sistemi di combattimento aereo. Occorre inoltre proseguire gli sforzi sugli abilitanti chiave, in particolare la capacità in materia di trasporto aereo strategico. Il settore prioritario "capacità anti-accesso/negazione d'area e contrasto dei sistemi di aeromobili senza equipaggio" contribuisce alla dimensione di difesa aerea di tali sforzi;

- nel **settore spaziale** svilupperemo nuovi sensori e piattaforme a tecnologia all'avanguardia che consentano all'Unione e ai suoi Stati membri di migliorare il proprio accesso allo spazio e di proteggere le proprie risorse spaziali. Ciò comporta in particolare lo sviluppo dell'osservazione spaziale della Terra, nonché di tecnologie per la conoscenza dell'ambiente spaziale e di servizi di navigazione e comunicazione basati sulla tecnologia spaziale, fondamentali per un processo decisionale indipendente. Il settore prioritario "difesa nello spazio" costituisce un primo passo in questa direzione;

- nel **settore informatico**, le nostre forze devono operare in modo coordinato, informato ed efficiente. Pertanto, svilupperemo e utilizzeremo in modo intensivo le nuove tecnologie, in particolare la computazione quantistica, l'intelligenza artificiale e i big data, per conseguire vantaggi comparativi, anche in termini di operazioni di risposta agli attacchi informatici e di superiorità in materia di informazioni. La ciberdifesa è fondamentale per garantire che il settore prioritario "mobilità militare rafforzata" possa dispiegare appieno il suo potenziale in quanto abilitante essenziale.

Ci impegniamo a intensificare la cooperazione in materia di sviluppo di capacità, in particolare attraverso la **cooperazione strutturata permanente**. Concretamente, ciò significa che gli Stati membri che partecipano alla cooperazione strutturata permanente devono conformarsi entro il 2025 a tutti gli impegni più vincolanti assunti. Nel 2025 un terzo dei 60 progetti in corso nell'ambito della cooperazione strutturata permanente raggiungerà la capacità prevista e raggiungerà i propri obiettivi. Al di là di questi risultati concreti, il nostro obiettivo è andare oltre attuando le priorità concordate in materia di capacità e sviluppando nuovi progetti ambiziosi. Seguiremo da vicino la realizzazione di tali impegni al fine di poterne concordare di nuovi nel 2025, con l'obiettivo di approfondire ulteriormente la cooperazione nel settore della difesa.

Rafforzare considerevolmente gli strumenti di finanziamento dell'UE, in particolare il **Fondo europeo per la difesa**, e sfruttarne appieno il potenziale è fondamentale per consolidare le nostre capacità di difesa nonché per dotare le forze degli Stati membri dei mezzi per far fronte ai futuri campi di battaglia. Promuoveremo ulteriormente la cooperazione e le capacità in modo che la cooperazione industriale nel settore della difesa nell'UE diventi la norma. Ciò consentirà di massimizzare il potenziale dei più ampi strumenti finanziari dell'UE per sostenere la cooperazione degli Stati membri in materia di difesa, dalla concezione all'acquisizione. Questo significa anche che dovremmo essere pronti ad allineare la maggiore ambizione a livello dell'Unione con l'adeguato peso finanziario a lungo termine del Fondo europeo per la difesa. Aumenteremo e sfrutteremo gli investimenti collaborativi nel settore della difesa a livello dell'UE, comprese la ricerca e la tecnologia. Sfrutteremo appieno il potenziale delle sinergie con altri strumenti finanziari dell'UE, ad esempio Orizzonte Europa, il programma Europa digitale, il meccanismo per collegare l'Europa, il programma spaziale dell'UE, il Consiglio europeo per l'innovazione e il programma InvestEU. Per rafforzare la competitività dell'industria della difesa dell'UE, lavoreremo per stimolare ulteriormente l'approvvigionamento congiunto di capacità di difesa che sono sviluppate in modo collaborativo all'interno dell'UE. Ciò richiederà ulteriori lavori sulle proposte della Commissione, tra cui quelle concernenti un'esenzione dall'IVA, nuove soluzioni di finanziamento e un potenziale rafforzamento del regime dei bonus del FED.

Porteremo inoltre avanti i lavori in corso per la razionalizzazione e l'ulteriore graduale convergenza delle nostre pratiche di controllo delle esportazioni di armi per quanto riguarda le capacità di difesa sviluppate congiuntamente, in particolare in ambito UE, garantendo in tal modo che i prodotti finanziati dal Fondo europeo per la difesa beneficino di un accesso adeguato e competitivo ai mercati internazionali, in linea con la posizione comune del Consiglio del 2008 che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari, e salvaguardando la sovranità decisionale degli Stati membri.

Massimizzeremo la **coerenza tra le iniziative dell'UE in materia di difesa**, ossia la revisione coordinata annuale sulla difesa, la cooperazione strutturata permanente e il Fondo europeo per la difesa. A tale riguardo, l'alto rappresentante/vicepresidente/capo dell'Agenzia europea per la difesa presiederà riunioni ministeriali annuali in materia di difesa relative alle iniziative dell'UE nel settore della difesa che affrontino lo sviluppo di capacità, utilizzando appieno i formati esistenti.

Innovazione, tecnologie di rottura e riduzione delle dipendenze strategiche

Le tecnologie emergenti e di rottura, come l'**intelligenza artificiale**, la computazione quantistica, la propulsione avanzata, la biotecnologia e la nanotecnologia, nonché nuovi materiali e capacità industriali, stanno ridefinendo gli affari militari e i mercati della difesa. Stiamo già investendo collettivamente nell'**innovazione nel settore della difesa** combinando la ricerca in campo civile, spaziale e della difesa e sviluppando nuove norme. Tuttavia, intensificheremo i nostri sforzi sia a livello nazionale che attraverso un uso più ambizioso degli strumenti dell'UE per essere meglio preparati per i campi di battaglia del futuro e la tecnologia di prossima generazione. Garantiremo un'attuazione ambiziosa del piano d'azione sulle sinergie tra l'industria civile, della difesa e dello spazio. Istituiremo inoltre un **polo di innovazione nel settore della difesa** in seno all'Agenzia europea per la difesa, che lavori in partenariato con la Commissione, per aumentare e coordinare la cooperazione in materia di innovazione nel settore della difesa tra gli Stati membri. A tale riguardo, garantiremo l'esistenza di sinergie con le azioni del Consiglio europeo per l'innovazione e del Fondo europeo per la difesa nel settore delle tecnologie di rottura. La Commissione, in coordinamento con l'Agenzia europea per la difesa, svilupperà un sistema di innovazione nel settore della difesa dell'UE per accelerare l'innovazione in materia di sicurezza e difesa per l'UE e i suoi Stati membri.

Una **base industriale e tecnologica di difesa europea innovativa, competitiva e resiliente**, che assicuri la sicurezza dell'approvvigionamento e tecnologie all'avanguardia, è più importante che mai e fondamentale per l'occupazione, il commercio, gli investimenti, la sicurezza e la ricerca nell'UE. Anche il settore europeo della difesa può contribuire alla crescita e a una ripresa economica sostenibile dopo la pandemia. Dobbiamo far sì che possa beneficiare pienamente e rapidamente dei cicli di innovazione civile ed eliminare gli ostacoli esistenti. Investiremo anche in tecnologie a duplice uso. Si tratta di un aspetto essenziale in quanto i nostri concorrenti strategici stanno investendo rapidamente nelle tecnologie critiche, stanno mettendo alla prova le nostre **catene di approvvigionamento** e stanno ostacolando l'accesso alle risorse. Con la trasformazione del panorama tecnologico, i nuovi quadri di cooperazione ci offrono l'opportunità di non ripetere la frammentazione e le inefficienze del passato e di perseguire fin dall'inizio un approccio europeo. Promuoveremo la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione e ridurremo le nostre dipendenze strategiche per quanto riguarda le tecnologie e le catene del valore critiche. La tabella di marcia della Commissione europea relativa alle tecnologie critiche per la sicurezza e la difesa propone una metodologia per affrontare tali sfide attraverso una più stretta cooperazione tra l'UE e gli Stati membri. Ciò potrebbe inoltre contribuire a rafforzare la resilienza dell'economia e delle catene di approvvigionamento europee in linea con strategia "Global Gateway" dell'UE.

Investire nell'innovazione e utilizzare meglio la tecnologia civile nel settore della difesa è fondamentale per rafforzare la nostra **sovranità tecnologica**, ridurre le dipendenze strategiche e preservare la proprietà intellettuale nell'UE. Grazie all'osservatorio sulle tecnologie critiche continueremo a monitorare e individuare tali dipendenze strategiche nel settore della sicurezza e della difesa. Anche il piano d'azione dell'AED sulle tecnologie emergenti e di rottura contribuirà a tali sforzi. Promuoveremo altresì le sinergie tra ricerca e innovazione nell'ambito civile, della difesa e dello spazio, e investiremo nelle tecnologie critiche ed emergenti e nell'innovazione per la sicurezza e la difesa. Rafforzare la resilienza delle catene di approvvigionamento e l'accesso delle industrie ai finanziamenti privati sarà necessario per la nostra base industriale e tecnologica di difesa europea. La Banca europea per gli investimenti dovrebbe inoltre utilizzare tutti i suoi strumenti per contribuire a tale sforzo. Altrettanto importante è aver cura che le altre politiche trasversali dell'UE, quali le iniziative nel campo della finanza sostenibile, si articolino sempre coerentemente con gli sforzi profusi dall'Unione europea per favorire un **adeguato accesso ai finanziamenti e agli investimenti pubblici e privati** per l'industria europea della difesa. Sfruttare appieno il quadro dell'Unione e i meccanismi nazionali per il **controllo degli investimenti esteri diretti** resta un aspetto fondamentale per individuare e attenuare i rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico, anche in relazione agli investimenti nel settore della difesa. Esamineremo ulteriori proposte per attenuare i rischi per le imprese che producono tecnologie e prodotti critici e devono far fronte ad acquisizioni extra UE. Meccanismi nazionali di controllo dovrebbero essere istituiti quanto prima in tutti gli Stati membri. Inoltre, dovrebbero essere ulteriormente rafforzati gli strumenti volti a contrastare le misure extraterritoriali straniere e i tentativi di coercizione economica che incidono sugli interessi strategici e sull'industria dell'UE. Per quanto concerne il settore della cibersicurezza, renderemo rapidamente operativo il Centro europeo di competenza per la cibersicurezza al fine di sviluppare un **ecosistema industriale e tecnologico** europeo forte **per il ciberspazio**, sostenere le imprese specializzate in cibersicurezza e aumentare ulteriormente le risorse e le competenze in materia di cibersicurezza e ciberdifesa a livello dell'UE.

Lo sviluppo di **tecnologie emergenti e di rottura** è fondamentale per mantenere un vantaggio militare, anche attraverso un bilancio dedicato a titolo del Fondo europeo per la difesa. I nostri concorrenti utilizzano sempre di più tecnologie e dati strategici senza rispettare la **regolamentazione e le norme internazionali** in vigore. Abbiamo pertanto bisogno di una migliore prospettiva analitica sulle tendenze e le dipendenze che riguardano le tecnologie emergenti e di rottura e sul modo in cui sono sempre più utilizzate dai concorrenti strategici. A tal fine, utilizzeremo l'osservatorio sulle tecnologie critiche della Commissione per coordinare e ottenere la piena comprensione delle dipendenze critiche, in relazione ad esempio ai semiconduttori, alle tecnologie cloud ed edge, alla computazione quantistica e all'intelligenza artificiale. A tale riguardo, ci baseremo anche sul lavoro dell'AED in materia di attività strategiche chiave. Attenueremo i rischi per la sicurezza dell'approvvigionamento e intensificheremo i nostri sforzi collettivi investendo congiuntamente nelle tecnologie cruciali per la sicurezza e la difesa e proteggendole. Collaboreremo con tutti i partner per promuovere le pertinenti norme etiche e giuridiche. A tale riguardo, la nostra cooperazione nell'ambito delle Nazioni Unite sarà essenziale, soprattutto per quanto concerne la definizione e l'applicazione delle norme comuni previste dalla convenzione su certe armi convenzionali.

Infine, dobbiamo sfruttare l'innovazione per migliorare l'**efficienza energetica** del settore della difesa, comprese le missioni e operazioni PSDC, senza ridurne l'efficacia operativa. Svilupperemo parametri e norme comuni per un maggiore utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili e per la resilienza delle infrastrutture critiche connesse alla difesa. Un'attenzione particolare sarà rivolta all'innovazione e alle norme che possono contribuire a ridurre l'impronta ambientale delle forze armate e a creare possibilità di riutilizzo delle componenti di valore e dei materiali rari.

Obiettivi

Aumenteremo in modo sostanziale le spese per la difesa affinché siano all'altezza della nostra ambizione collettiva di ridurre le carenze critiche in termini di capacità militari e civili. Rafforzeremo inoltre la nostra base industriale e tecnologica di difesa europea in tutta l'Unione, garantendo in tal modo anche la partecipazione transfrontaliera delle piccole e medie imprese. In linea con gli impegni vincolanti nell'ambito della cooperazione strutturata permanente, la spesa per la difesa sarà periodicamente aumentata in termini reali per essere all'altezza della nostra ambizione collettiva in materia di difesa. Per il futuro, aumenteremo e sfrutteremo ulteriormente gli investimenti collaborativi nel settore della difesa a livello dell'UE, comprese la ricerca e la tecnologia, attraverso il Fondo europeo per la difesa[2]. Investiremo nell'innovazione e nelle tecnologie critiche ed emergenti, ridurremo le nostre dipendenze strategiche, assicureremo le catene di approvvigionamento e rafforzeremo la protezione della nostra proprietà intellettuale. Coopereremo inoltre, su una base di reciprocità, con i partner che condividono gli stessi principi in tutto il mondo al fine di aumentare i vantaggi reciproci.

Spese per la difesa

- Entro la metà del 2022, nel pieno rispetto delle prerogative nazionali e in modo coerente con gli impegni da noi assunti, anche nell'ambito di altre organizzazioni, procederemo a uno scambio in merito ai nostri **obiettivi** nazionali **in materia di aumento e miglioramento della spesa per la difesa** al fine di rispondere alle nostre esigenze in materia di sicurezza, massimizzare i risultati, aumentare l'interoperabilità e sfruttare appieno le economie di scala, anche attraverso un approccio europeo coordinato e collaborativo e il pieno utilizzo degli strumenti dell'UE.

- Invitiamo la Commissione, in coordinamento con l'Agenzia europea per la difesa, a presentare **un'analisi delle carenze di investimenti in materia di difesa** entro metà maggio e a proporre qualsiasi ulteriore iniziativa necessaria per rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea.

- La Commissione **metterà a punto ulteriori incentivi** per stimolare gli investimenti collaborativi degli Stati membri nelle capacità strategiche di difesa, in particolare quelle che saranno sviluppate e/o acquisite congiuntamente nell'ambito dei quadri di cooperazione dell'UE, e riferirà in merito agli sviluppi, agli ostacoli e alle opportunità connessi ai progetti multinazionali in materia di capacità di difesa nella relazione annuale sul mercato unico.

Sviluppo delle capacità

- Entro il 2023 **rivedremo il nostro processo relativo all'obiettivo primario** e avvicineremo lo sviluppo delle capacità militari alle esigenze operative, apportando così un contributo essenziale al piano di sviluppo delle capacità. Entro la metà del 2022 saranno messi a punto nel dettaglio gli elementi di pianificazione strategica necessari ad adeguare gli scenari di pianificazione delle capacità.

- A partire dal 2022 saranno organizzate, utilizzando appieno i formati esistenti, **riunioni ministeriali annuali in materia di difesa relative alle iniziative dell'UE nel settore della difesa che affrontino lo sviluppo di capacità**, presiedute dall'alto rappresentante/vicepresidente della Commissione/capo dell'Agenzia europea per la difesa.

[2] Ciò lascia impregiudicato il prossimo quadro finanziario pluriennale dell'UE.

- Entro il 2024 sarà istituito un **processo di sviluppo delle capacità civili** per valutare le esigenze in termini di capacità, elaborare requisiti, svolgere un'analisi delle carenze ed esaminare periodicamente i progressi compiuti in linea con il nuovo patto sulla dimensione civile della PSDC.

Capacità strategiche

- Ci impegniamo a utilizzare le iniziative dell'UE nel settore della difesa per ridurre in modo sostanziale, entro il 2025, le carenze critiche relativamente agli **abilitanti strategici**, in particolare quelle connesse alla capacità di dispiegamento rapido dell'UE, quali il trasporto aereo strategico, le risorse di comunicazione spaziale, le capacità in materia di mezzi anfibi, il materiale medico, le capacità nel settore della ciberdifesa e le capacità di intelligence, sorveglianza e ricognizione.

- Durante questo decennio e oltre concentreremo i nostri sforzi di sviluppo delle capacità sulle capacità di prossima generazione in tutti i settori, anche a livello di sistema e di sottosistema, nei settori prioritari individuati dalla CARD, in particolare:

    - nel **settore terrestre**, ammoderneremo i "sistemi soldato" in quanto nucleo centrale della protezione della forza individuale e dell'efficacia operativa in tutti i tipi di operazioni e svilupperemo un sistema "carro armato da combattimento" come capacità di prossima generazione per l'Unione nelle operazioni convenzionali ad alta intensità nonché in quelle di gestione delle crisi;

    - nel **settore marittimo**, al fine di migliorare la conoscenza della situazione marittima e la protezione della forza, sostituiremo le motovedette costiere e d'altura sviluppando piattaforme navali di alta gamma collegate in rete digitale, comprese piattaforme navali non presidiate;

    - nel **settore aereo** svilupperemo i sistemi di combattimento del futuro come capacità di prossima generazione, pienamente interoperabile, per assicurare un vantaggio aereo. Ciò sarà integrato dal "contrasto dei sistemi di aeromobili senza equipaggio" e contribuirà alla definizione di una norma europea per le "capacità anti-accesso/negazione d'area";

    - nel **settore spaziale** svilupperemo nuovi sensori e piattaforme per l'osservazione spaziale della Terra nonché tecnologie per la conoscenza dell'ambiente spaziale e servizi di comunicazione basati sulla tecnologia spaziale;

    - nel **settore informatico** intensificheremo gli sforzi per sviluppare e collegare le nostre capacità al fine di fornire la resilienza e le capacità necessarie per agire in tutti i settori, concentrandoci in particolare sulla "mobilità militare rafforzata", che costituisce un abilitante essenziale.

- Entro il 2023, allo scopo di preservare l'abilità di sviluppare capacità in Europa, adotteremo misure intese a promuovere e facilitare **l'accesso** dell'industria della difesa **ai finanziamenti privati**, anche facendo ricorso in modo ottimale alla Banca europea per gli investimenti.

- Metteremo a punto ulteriori incentivi per stimolare gli investimenti collaborativi degli Stati membri **in progetti comuni** e **nell'approvvigionamento congiunto** delle capacità di difesa che sono sviluppate in modo collaborativo all'interno dell'UE, concentrando i lavori, tra l'altro:

    - entro l'inizio del 2023, su una proposta della Commissione che introdurrebbe un'**esenzione dall'IVA** a sostegno dell'approvvigionamento congiunto e della titolarità delle capacità di difesa sviluppate in modo collaborativo all'interno dell'UE;

    - entro il primo semestre del 2023, su future proposte di **nuove soluzioni di finanziamento** per facilitare l'approvvigionamento congiunto delle capacità di difesa dell'UE da parte degli Stati membri;

    - sulla scorta della valutazione intermedia del FED, su eventuali modifiche del regolamento sul Fondo europeo per la difesa per adeguare e rafforzare il **regime dei bonus del FED** per gli Stati membri che si impegnano ad acquisire e/o detenere congiuntamente capacità di difesa in fase di sviluppo.

Tecnologie e dipendenze strategiche nel settore della sicurezza e della difesa

- Nel 2022 istituiremo un **polo di innovazione nel settore della difesa** in seno all'Agenzia europea per la difesa, lavorando in partenariato con la Commissione per sfruttare le sinergie con i relativi filoni di lavoro, incluso il sistema UE di innovazione nel settore della difesa. I parametri di tale polo saranno definiti nel quadro dell'Agenzia europea per la difesa.

- A partire dal 2022 individueremo inoltre le dipendenze strategiche nel settore della difesa grazie all'**osservatorio sulle tecnologie critiche** e ci adopereremo per ridurle mobilitando gli strumenti e le politiche dell'UE e degli Stati membri ed esplorando eventuali carenze in quelli disponibili. Lavoreremo di concerto con la Commissione e l'AED per sviluppare fin dall'inizio un approccio strategico coordinato di portata UE per quanto riguarda le tecnologie critiche pertinenti per la sicurezza e la difesa. A tale riguardo, ci baseremo anche sul lavoro dell'AED in materia di attività strategiche chiave. Continueremo a utilizzare il **quadro dell'UE per il controllo degli investimenti esteri diretti** nel caso in cui un investimento nel settore della difesa dell'UE rappresenti una minaccia per la sicurezza o l'ordine pubblico. Esamineremo ulteriori proposte per attenuare tali rischi per il settore della difesa dell'UE.

- A partire dal 2022 promuoveremo ulteriormente la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione in tutta l'UE e ridurremo le nostre **dipendenze strategiche** per quanto riguarda le tecnologie e le catene del valore critiche per la sicurezza e le difesa, sulla base dell'agenda strategica di ricerca onnicomprensiva dell'AED e della tabella di marcia relativa alle tecnologie critiche per la sicurezza e la difesa proposta dalla Commissione europea.

- Nel 2023 valuteremo, insieme alla Commissione, il rischio per le nostre **catene di approvvigionamento delle infrastrutture critiche**, in particolare nel settore digitale, al fine di proteggere meglio gli interessi di sicurezza e di difesa dell'UE.

5. PARTNER

I partenariati costituiscono uno strumento essenziale per sostenere l'ambizione dell'UE di essere un attore strategico globale. Anche i partner trarranno beneficio da un'UE più forte e più capace nel settore della sicurezza e della difesa. Possono aiutarci a **difendere l'ordine internazionale basato su regole e un multilateralismo efficace** con al centro le Nazioni Unite, fissare norme e standard a livello internazionale e contribuire alla pace e alla sicurezza in tutto il mondo. Rafforzeremo partenariati su misura qualora siano **reciprocamente vantaggiosi** e al servizio degli interessi dell'UE e difendano i nostri valori, in particolare laddove vi sia un impegno comune a favore di un approccio integrato ai conflitti e alle crisi, allo sviluppo di capacità e alla resilienza. A tale riguardo è fondamentale anche uno stretto allineamento sulle questioni relative alla PESC, in particolare laddove siano in gioco interessi comuni. Vantiamo una lunga tradizione di collaborazione con i **partner** e cerchiamo attivamente di farli partecipare alle missioni e operazioni PSDC in ambito civile e militare.

È di fondamentale importanza che i nostri partenariati strategici realizzino il loro potenziale e che affrontiamo i profondi cambiamenti in materia di sicurezza attualmente in corso. Continueremo a investire nella **resilienza dei partner** negli Stati vicini e oltre, in particolare attraverso gli strumenti più ampi dell'Unione in materia di pace, sicurezza, vicinato, sviluppo e cooperazione.

Partner multilaterali e regionali

Il partenariato strategico dell'UE con la NATO è essenziale per la nostra sicurezza euro-atlantica, come dimostrato ancora una volta nel contesto dell'aggressione militare perpetrata dalla Russia nei confronti dell'Ucraina nel 2022. L'UE mantiene il suo pieno impegno a rafforzare ulteriormente questo partenariato fondamentale anche per promuovere il legame transatlantico. Sulla base dei progressi senza precedenti compiuti in relazione al rafforzamento della cooperazione con la **NATO** a partire dal 2016, occorre adottare ulteriori misure ambiziose e concrete per elaborare risposte condivise alle minacce e alle sfide comuni nuove ed esistenti. Le dichiarazioni congiunte firmate nel 2016 e nel 2018 costituiscono i pilastri fondamentali di tale cooperazione. Nello spirito di tali dichiarazioni congiunte e sulla base dei principi di inclusività, reciprocità, apertura e trasparenza, nonché dell'autonomia decisionale di entrambe le organizzazioni, porteremo avanti la nostra **cooperazione stretta e reciprocamente vantaggiosa**. Consolideremo ulteriormente la cooperazione in corso in materia di dialogo politico, condivisione di informazioni, operazioni di gestione delle crisi, sviluppo delle capacità militari e mobilità militare. Approfondiremo il lavoro comune per rafforzare la sicurezza marittima e contrastare le minacce ibride, compresa la manipolazione delle informazioni da parte di attori stranieri e la protezione del ciberspazio, nonché per l'attuazione dell'agenda su donne, pace e sicurezza. Amplieremo inoltre la cooperazione in materia di tecnologie emergenti e di rottura, cambiamenti climatici e difesa, resilienza e spazio extra-atmosferico.

Per migliorare il **dialogo politico**, organizzeremo riunioni congiunte ad alto livello UE-NATO più frequenti e inclusive, incentrate su questioni di rilevanza strategica. Saranno intensificati gli scambi mirati attraverso riunioni congiunte periodiche del comitato politico e di sicurezza dell'UE e del Consiglio Nord Atlantico. Le interazioni con la NATO a livello di personale sono un elemento centrale del nostro partenariato che può tuttavia essere ulteriormente rafforzato intensificando le comunicazioni strategiche, coordinando e/o adottando dichiarazioni congiunte come pure attraverso visite congiunte di rappresentanti di alto livello dell'UE e della NATO. Il dialogo e la cooperazione dovrebbero essere rafforzati mediante l'aumento degli scambi con la NATO in merito alla valutazione del contesto di sicurezza in vari settori, dalla **conoscenza situazionale comune** alle esercitazioni di previsione. A tale riguardo, è di fondamentale importanza la nostra capacità di scambiare informazioni classificate e non classificate.

Le **esercitazioni parallele e coordinate** organizzate dall'UE e dalla NATO consentono lo scambio di informazioni e migliorano la nostra prontezza ad affrontare le reciproche preoccupazioni in materia di sicurezza, compresi gli attacchi ibridi complessi. Tuttavia, il nostro approccio alle esercitazioni dovrà evolversi per affrontare più efficacemente le mutevoli tendenze geopolitiche e tecnologiche in atto. Saranno di fondamentale importanza le discussioni mirate basate su possibili scenari e l'ulteriore inclusione della **mobilità militare** nelle esercitazioni future. Il passaggio a **esercitazioni congiunte e inclusive** sarebbe un vero incentivo per il rafforzamento della cooperazione UE-NATO e un modo per creare un clima di fiducia, migliorare l'interoperabilità e approfondire il nostro partenariato. Ciò richiede un'adeguata condivisione delle informazioni.

Al fine di difendere il multilateralismo basato su regole e i principi della Carta delle Nazioni Unite, dobbiamo rafforzare il nostro partenariato strategico con le **Nazioni Unite** (ONU). Assicureremo la coerenza con le azioni delle Nazioni Unite nel settore della pace e della sicurezza e sosterremo l'attuazione delle raccomandazioni della relazione del segretario generale dell'ONU sull'"agenda comune", inclusa la nuova" agenda per la pace". Intensificheremo in modo sostanziale il dialogo politico con le Nazioni Unite attraverso una partecipazione politica ad alto livello e dichiarazioni congiunte.

Attraverso le nostre missioni e operazioni civili e militari stiamo lavorando insieme all'ONU in molti teatri, ma possiamo fare di più per contribuire a rafforzare, collegare, sostituire o integrare i compiti e le missioni delle Nazioni Unite. A tale riguardo rafforzeremo il partenariato strategico con le Nazioni Unite in materia di operazioni di pace e gestione delle crisi, anche con l'attuazione della nuova serie congiunta di priorità in materia di operazioni di pace e gestione delle crisi per il periodo 2022-2024. Ciò comprende, in particolare, un maggiore **coordinamento operativo** sul campo e una cooperazione in materia di pianificazione di contingenza e sostegno reciproco. Pertanto, sfrutteremo appieno l'accordo quadro di assistenza reciproca UE-ONU per le nostre rispettive missioni e operazioni sul campo. Continueremo inoltre a promuovere l'agenda su donne, pace e sicurezza e intensificheremo la nostra cooperazione sul tema dei bambini nei conflitti armati.

Affinché l'UE e le Nazioni Unite possano affrontare le sfide future, è necessario un approccio più dinamico **all'allarme rapido, alla prevenzione dei conflitti e alla mediazione**. Lo scambio strutturato di informazioni, le analisi congiunte delle prospettive, la previsione strategica e le analisi dei conflitti attente alle problematiche di genere possono aiutarci a utilizzare al meglio le nostre conoscenze e competenze. Questo è importante per rispondere a sfide nuove ed emergenti quali i cambiamenti climatici, le pandemie, il terrorismo, la criminalità organizzata, le tecnologie emergenti e di rottura e le minacce ibride, compresi gli attacchi informatici e la disinformazione.

Rafforzeremo la cooperazione con l'**Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa** (OSCE), in particolare nel settore della prevenzione dei conflitti e della gestione delle crisi. Oltre a sviluppare collegamenti operativi più stretti con l'OSCE nei Balcani occidentali, nel vicinato orientale e in Asia centrale, esamineremo in che modo l'UE possa collaborare più strettamente con le missioni locali dell'OSCE e rafforzare le proprie relazioni con il Centro dell'OSCE per la prevenzione dei conflitti. Si porrà l'accento sulle **misure di rafforzamento della fiducia** e sulla **condivisione di informazioni** ai fini dell'allarme rapido, della prevenzione dei conflitti, della gestione delle crisi, della governance e delle riforme in materia di sicurezza nonché della stabilizzazione post-conflitto. Le attività congiunte UE-OSCE, come la formazione e lo scambio di migliori prassi e insegnamenti tratti, possono far progredire la nostra cooperazione.

Rafforzeremo ulteriormente la nostra cooperazione strategica con l'**Unione africana** (UA), sulla base del dialogo politico e dell'impegno operativo, dalla Somalia alla regione del Sahel. Tale obiettivo può essere raggiunto attraverso visite congiunte sul campo e un coordinamento più stretto a livello di pianificazione e condotta. Cercheremo di conseguire un partenariato in materia di sicurezza più **solido ed equilibrato** con i partner africani. A tal fine, l'UE creerà legami operativi più stretti con organizzazioni regionali e subregionali quali la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) e il G5 Sahel, la Comunità per lo sviluppo dell'Africa australe (SADC) e l'Autorità intergovernativa per lo sviluppo (IGAD). In quanto affidabile garante della sicurezza, l'UE intensificherà gli sforzi per sostenere le iniziative a guida africana che contribuiscono alla pace e alla sicurezza nel continente africano, comprese le operazioni di pace a guida africana. In tale contesto promuoveremo l'attuazione del quadro di conformità in materia di diritti umani dell'UA. Svilupperemo contatti a livello militare e di forze di polizia con le controparti africane per migliorare la nostra conoscenza situazionale. Inoltre, rafforzeremo la cooperazione trilaterale tra l'UE, l'ONU e l'UA, migliorando nel contempo il coordinamento tra i tre membri africani (A3) e gli Stati membri dell'UE in seno al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Vista la crescente importanza della regione indo-pacifica, collaboreremo con l'**Associazione delle nazioni del sud-est asiatico** (ASEAN) per migliorare la conoscenza comune e lo scambio di informazioni per quanto riguarda l'estremismo violento, le minacce chimiche, biologiche, radiologiche e nucleari, la cibersicurezza, la sicurezza marittima, la criminalità transnazionale, l'assistenza umanitaria e il soccorso in caso di calamità nonché la gestione delle crisi. Al fine di diventare membro a pieno titolo della riunione dei ministri della difesa dell'ASEAN Plus, sfrutteremo ogni opportunità per partecipare ad attività di conoscenza comune con l'ASEAN e contribuire ai suoi sforzi di creazione di accordi panasiatici in materia di sicurezza. Operando in particolare attraverso il Forum regionale dell'ASEAN, accresceremo ulteriormente il nostro contributo in materia di sicurezza e la nostra presenza nella regione **indo-pacifica**.

Continuerà inoltre ad essere sviluppata la cooperazione con altre organizzazioni regionali, tra cui la Lega degli Stati arabi (LSA) e il Consiglio di cooperazione del Golfo (CCG).

Partenariati bilaterali su misura

Interagiremo in modo più coerente, costante e globale con i nostri **partner bilaterali** in tutto il mondo, anche sfruttando appieno e rafforzando la nostra rete di consulenti militari e di esperti antiterrorismo nelle delegazioni dell'UE. Svilupperemo ulteriormente **partenariati su misura** sulla base di valori e interessi condivisi, tenendo conto nel contempo dell'intensità e delle caratteristiche specifiche delle relazioni esistenti. A tal fine integreremo in modo più sistematico le questioni relative alla sicurezza e alla difesa nei nostri dialoghi politici con i partner. Inoltre, ogni due anni convocheremo un **forum di partenariato dell'UE in materia di sicurezza e difesa** per riunire i nostri partner. Il forum sarà un'opportunità per discutere ad alto livello politico questioni tematiche e di attualità relative alla sicurezza e alla difesa. Consentirà all'Unione europea di riunire i partner e di mettere in evidenza il loro sostegno al contributo dell'Unione alla pace e alla sicurezza internazionali e le sfide cui dobbiamo far fronte. L'obiettivo è rafforzare i partenariati creando un senso di finalità comune. Ciò contribuirà a migliorare l'efficacia degli sforzi internazionali coordinati, rafforzando nel contempo la credibilità e la legittimità dell'azione dell'UE.

Il nostro partenariato con gli **Stati Uniti** è di importanza strategica e dobbiamo approfondire la nostra cooperazione nel settore della sicurezza e della difesa in modo reciprocamente vantaggioso. Stiamo già collaborando con gli Stati Uniti in un'ampia gamma di settori di intervento in materia di sicurezza e difesa, come pure sul campo. Dobbiamo tuttavia sfruttare lo slancio impresso dalla dichiarazione del vertice UE-USA del giugno 2021. Il **dialogo strategico specifico in materia di sicurezza e difesa** tra l'UE e gli USA rappresenta una tappa importante nel consolidamento del partenariato transatlantico. Promuoverà una cooperazione più stretta e reciprocamente vantaggiosa su temi quali le rispettive iniziative nel settore della sicurezza e della difesa, il disarmo e la non proliferazione, l'impatto delle tecnologie emergenti e di rottura, i cambiamenti climatici e la difesa, la ciberdifesa, la mobilità militare, la lotta contro le minacce ibride, comprese la manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di attori stranieri, la gestione delle crisi e le relazioni con i concorrenti strategici.

Approfondiremo le nostre relazioni costruttive con la **Norvegia**, in quanto nostro partner più stretto nel quadro dell'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE), come pure con il **Canada**, con il quale vantiamo una cooperazione di lunga data in materia di sicurezza e difesa, a dimostrazione del nostro impegno comune a favore della pace e della sicurezza. Valorizziamo i dialoghi specifici in materia di sicurezza e difesa con questi e altri partner che condividono gli stessi principi. Restiamo aperti a un dialogo ampio e ambizioso in materia di sicurezza e difesa con il **Regno Unito**.

Continueremo a cooperare in settori di interesse comune con la **Turchia**, che contribuisce alle missioni e operazioni PSDC. Manteniamo il nostro impegno a sviluppare un partenariato reciprocamente vantaggioso, ma ciò richiede un analogo impegno da parte della Turchia al fine di progredire su un percorso di cooperazione e allentamento costante delle tensioni e di rispondere alle preoccupazioni dell'UE, conformemente alla dichiarazione dei membri del Consiglio europeo del 25 marzo 2021.

Manteniamo il nostro impegno a migliorare la resilienza delle società e dei processi democratici, delle istituzioni politiche e delle infrastrutture critiche nei **Balcani occidentali**, come pure a rafforzare la cibersicurezza, a contrastare la disinformazione e a sostenere le iniziative di lotta al terrorismo nella regione. Per contribuire allo sviluppo di capacità civili e militari e di resilienza nella regione, è della massima importanza collaborare strettamente con l'ONU, con la NATO e con l'OSCE. Accogliamo con favore i contributi regolari che i nostri partner dei Balcani occidentali hanno apportato alle nostre missioni e operazioni PSDC.

In considerazione della minaccia alla sovranità, alla stabilità, all'integrità territoriale e alla governance dei nostri **partner orientali**, intensificheremo la cooperazione nel settore della sicurezza e della difesa al fine di rafforzare la loro resilienza. Continueremo a sostenere l'Ucraina e la sua popolazione insieme ai nostri partner internazionali, anche mediante un sostegno politico, finanziario, umanitario e logistico supplementare. Le sfide cui si trovano a far fronte la Georgia e la Repubblica di Moldova, tra cui le ingerenze ostili da parte della Russia e l'ampio ricorso a strumenti militari e tattiche ibride, compromettono la loro stabilità e i loro processi democratici, oltre ad avere implicazioni dirette per la nostra stessa sicurezza. Continueremo pertanto a cooperare strettamente con tali paesi e ribadiamo il nostro fermo sostegno e il nostro impegno a favore della loro sovranità e integrità territoriale. Saranno intensificati dialoghi specifici e la cooperazione con l'Ucraina, la Georgia e la Repubblica di Moldova – in quanto partner stretti dell'UE – in particolare in settori quali la lotta alle minacce ibride, la disinformazione e la cibersicurezza. Il contributo di questi paesi alle nostre missioni e operazioni PSDC è prezioso. Aiuteremo inoltre i nostri partner orientali a sviluppare la resilienza ricorrendo a diversi strumenti, tra cui misure di assistenza.

L'aumentare delle sfide globali e regionali nel **vicinato meridionale** ha posto in evidenza la nostra interdipendenza reciproca e la necessità di istituire partenariati più stretti in materia di sicurezza e difesa. Sottolineiamo in particolare che il terrorismo, l'estremismo violento, la radicalizzazione, le minacce informatiche e ibride nonché la criminalità organizzata e le crescenti sfide in materia di migrazione irregolare costituiscono gravi minacce che colpiscono entrambe le sponde del Mediterraneo e sono spesso interconnesse. In tale contesto offriremo pacchetti di sicurezza più completi ai partner del vicinato meridionale disposti ad approfondire la cooperazione su una serie di questioni, compresa la cooperazione operativa. Sottolineiamo inoltre la necessità di accrescere gli investimenti dell'UE nella pace e nella stabilità del Medio Oriente e del Golfo.

Migliorare la sicurezza dei nostri **partner africani** rimane per noi una delle priorità principali. Ci impegniamo a utilizzare l'intera gamma di strumenti di sicurezza e di difesa dell'UE, in particolare le missioni e operazioni militari e civili, i programmi per la pace e la stabilizzazione, le misure di assistenza e il sostegno finanziario. Ciò è ancora più importante in quanto stiamo osservando la presenza sempre maggiore dei nostri concorrenti strategici dal Sahel al Corno d'Africa. Su tali questioni cercheremo di avviare dialoghi e cooperazione in materia di sicurezza e difesa con i partner africani. Miglioreremo il collegamento tra assistenza militare e riforme strutturali, compresa la gestione delle risorse umane, nonché con lo sviluppo di capacità civili e con la riforma del settore della sicurezza. Aiuteremo i nostri partner a rafforzare la loro resilienza alle minacce sia convenzionali che ibride, alla disinformazione e agli attacchi informatici nonché ai cambiamenti climatici. Cercheremo di coinvolgere partner capaci in Africa nelle missioni e operazioni PSDC, nonché di sostenere maggiormente i loro sforzi contro l'instabilità e il terrorismo.

Nel quadro della strategia dell'UE per la regione indo-pacifica, cercheremo di promuovere un'architettura di sicurezza regionale aperta e basata su regole, che includa rotte marittime di comunicazione sicure, sviluppo di capacità e una presenza navale potenziate nella **regione indo-pacifica**. Sono già in atto consultazioni costruttive in materia di sicurezza e difesa e una cooperazione in materia di sicurezza con paesi della regione indo-pacifica come il Giappone, la Repubblica di Corea, l'India, l'Indonesia, il Pakistan e il Vietnam. Siamo impegnati a collaborare con partner che condividono gli stessi principi attraverso la cooperazione operativa sul campo, in particolare laddove tali sforzi sostengano le strutture e le iniziative regionali per la pace e la sicurezza. L'UE ha condotto una serie di **esercitazioni navali congiunte e di scali portuali**, da ultimo con Giappone, Repubblica di Corea, Gibuti e India. Tali esercitazioni reali diventeranno una prassi standard e ci aiuteranno a garantire che la regione indo-pacifica sia sicura e aperta. Continueremo a portare avanti il dialogo e le consultazioni con la Cina laddove ciò sia nel nostro interesse, in particolare su questioni quali il rispetto del diritto internazionale del mare, la risoluzione pacifica delle controversie, un ordine internazionale basato su regole e i diritti umani.

Dobbiamo approfondire il nostro partenariato con l'**America latina**, sulla base del dialogo specifico in materia di sicurezza e difesa con la Colombia e il Cile. Riconoscendo che i partner dell'America latina hanno contribuito alle missioni e operazioni PSDC, possiamo fare di più a livello collettivo per aiutarli a contrastare le minacce ibride, gli attacchi informatici e la criminalità organizzata, nonché a partecipare al dialogo e all'azione in materia di clima, di sicurezza e di sicurezza marittima. Il nostro obiettivo è anche quello di promuovere ulteriormente la partecipazione dei paesi dell'America latina agli sforzi dell'UE in materia di sicurezza e difesa.

Sarà perseguito un **approccio più mirato e integrato allo sviluppo delle capacità** dei partner, che potrebbe includere, in particolare nelle situazioni di gestione delle crisi, la formazione, la consulenza, il tutoraggio e l'equipaggiamento delle forze armate e di sicurezza dei partner. Se da un lato lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale rimane il principale strumento finanziario a sostegno della sicurezza e della stabilità all'estero e dovrebbe essere utilizzato il più possibile, dall'altro lo **strumento europeo per la pace** intensificherà i nostri sforzi per contribuire allo sviluppo delle capacità di difesa, integrando le iniziative di gestione delle crisi nell'ambito della PSDC. Dobbiamo inoltre collegare meglio l'assistenza militare allo sviluppo di capacità civili, alla riforma del settore della sicurezza, alla governance, al rispetto dello Stato di diritto, del diritto internazionale e dei diritti umani, al controllo democratico e alla capacità di rispondere a minacce ibride, alla disinformazione e agli attacchi informatici. Il coordinamento con i programmi e gli strumenti della Commissione sarà fondamentale per il buon esito delle nostre azioni.

Accogliamo con favore i **contributi** di tutti i nostri partner **alle missioni e operazioni PSDC** e li incoraggiamo a dedicare più personale e maggiori capacità alle nostre missioni e operazioni nel quadro di uno sforzo reciproco volto a promuovere la pace e la sicurezza internazionali. A tal fine aiuteremo i nostri partner a rafforzare la loro capacità di contribuire alle missioni e operazioni PSDC. Nel 2021 abbiamo già migliorato le modalità di partecipazione dei paesi terzi alle missioni e operazioni PSDC garantendo un maggiore livello di condivisione delle informazioni in tutte le fasi della pianificazione.

Obiettivi

Miriamo ad approfondire la nostra cooperazione con i partner e ad adattare ulteriormente i nostri pacchetti di partenariato. Manterremo e approfondiremo i nostri dialoghi in materia di sicurezza e difesa, la conoscenza situazionale comune e le formazioni ed esercitazioni congiunte. Collaboreremo con i partner per contrastare le minacce ibride, la disinformazione e gli attacchi informatici. Il nostro approccio risponderà anche alle esigenze dei partner in termini di sviluppo delle capacità e sostegno.

Livello multilaterale

- A partire dal 2022, sulla base delle dichiarazioni congiunte, rafforzeremo, approfondiremo e amplieremo ulteriormente il nostro partenariato strategico, il nostro dialogo politico e la nostra cooperazione con la **NATO** in tutti i settori di interazione concordati, compresi nuovi filoni di lavoro chiave quali la resilienza, le tecnologie emergenti di rottura, il clima e la difesa e lo spazio extra-atmosferico.

- A partire dal 2022 attueremo il nuovo insieme comune di priorità per la **cooperazione UE-ONU** (2022-2024): in particolare condurremo analisi delle prospettive e previsioni strategiche congiunte nonché analisi congiunte dei conflitti attente alle problematiche di genere, oltre a migliorare ulteriormente il nostro coordinamento e la nostra cooperazione a livello politico e operativo, come pure lo scambio di informazioni, anche fornendo immagini satellitari tramite il Centro satellitare dell'UE.

- Nel 2022 terremo a Bruxelles il primo **forum biennale di partenariato in materia di sicurezza e difesa**, che riunirà partner multilaterali, regionali e bilaterali su invito dell'alto rappresentante.

Livello regionale

- A partire dal 2022 approfondiremo il dialogo politico e rafforzeremo la cooperazione con **l'OSCE**, **l'Unione africana** e **l'ASEAN** in settori quali la prevenzione dei conflitti, la conoscenza situazionale comune e la resilienza. Inoltre:

- cercheremo di elaborare con l'**OSCE** una tabella di marcia comune dedicata in materia di prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi che contenga azioni regionali e tematiche concrete;

- rinnoveremo e potenzieremo la nostra cooperazione con l'Unione africana, in linea con il vertice UE-UA del febbraio 2022. Approfondiremo in particolare il nostro sostegno a favore di formazioni, sviluppo di capacità e attrezzature adeguate, del rafforzamento e dell'ampliamento delle operazioni di pace autonome a guida africana, anche attraverso missioni e misure di assistenza dell'UE, nonché dello sviluppo di capacità in materia di contrasto. Punteremo a effettuare visite congiunte sul campo con l'**Unione africana** e a realizzare un più stretto coordinamento a livello di pianificazione e condotta operative; intensificheremo anche la cooperazione trilaterale UE-UA-ONU.

Livello bilaterale

- Perseguiremo una cooperazione più stretta e reciprocamente vantaggiosa con gli **Stati Uniti**. Dal 2022 porteremo avanti un dialogo specifico in materia di sicurezza e difesa, sulla base della dichiarazione del vertice del giugno 2021.

- Approfondiremo la nostra cooperazione con la **Norvegia** e il **Canada** sulla base dei dialoghi esistenti. Restiamo aperti al dialogo in materia di sicurezza e difesa con il **Regno Unito**.

- Intensificheremo i dialoghi in materia di sicurezza e difesa con i nostri partner dei **Balcani occidentali**, del **vicinato orientale** e del **vicinato meridionale**, della **regione indo-pacifica** e dell'**America latina**. Inoltre, nello specifico:

    - rafforzeremo la nostra cooperazione in materia di sicurezza e difesa con i **partner orientali**, al fine di rafforzarne la resilienza, anche contro gli attacchi ibridi e le minacce informatiche, e promuoveremo un sostegno su misura e lo sviluppo di capacità nel settore della sicurezza e della difesa;

    - sosterremo gli sforzi tesi a rafforzare la resilienza dei nostri partner dei **Balcani occidentali**;

    - offriremo pacchetti di sicurezza più completi ai partner del **vicinato meridionale**;

    - cercheremo di coinvolgere ulteriormente i **partner africani** nei nostri sforzi in materia di sicurezza e difesa nel continente e di sostenere le iniziative a guida africana che contribuiscono alla pace e alla sicurezza, in particolare le operazioni di pace a guida africana, in linea con il vertice UE-UA del 2022;

    - entro il 2023, procederemo a esercitazioni marittime reali con i partner nella **regione indo-pacifica**, oltre ad aumentare la frequenza degli scali portuali e dei pattugliamenti nei porti da parte dell'UE.

- A integrazione dei nostri sforzi di gestione delle crisi, sfrutteremo appieno lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale e altri programmi pertinenti dell'UE e faremo maggiore ricorso allo strumento europeo per la pace al fine di intensificare lo sviluppo di capacità, fornire **formazione ed equipaggiamenti** ai nostri partner in Africa, nel vicinato orientale e nel vicinato meridionale come pure nei Balcani occidentali, nonché per rafforzarne la resilienza contro le minacce ibride.

- Per dare impulso ai nostri sforzi diplomatici internazionali nel settore della sicurezza e della difesa, rafforzeremo la rete dei **consulenti militari** e degli **esperti antiterrorismo** nelle delegazioni dell'UE.

6. CONCLUSIONE

Il mondo che abbiamo davanti sta subendo cambiamenti rapidi e drastici. In Europa è scoppiata una guerra di grave portata. Come Unione europea, stiamo adottando azioni immediate e senza precedenti. Insieme ai nostri partner, difendiamo l'ordine di sicurezza europeo e globale e rafforziamo la nostra posizione geopolitica.

La presente bussola strategica illustra le modalità con cui l'Unione europea e i suoi Stati membri **rafforzeranno la nostra sicurezza e difesa**. Nel corso del prossimo decennio compieremo un deciso salto di qualità per diventare un garante della sicurezza più assertivo e deciso, meglio preparato ad affrontare le minacce e le sfide presenti e future. La nostra capacità di dispiegamento, esercitazione e pianificazione comuni è fondamentale per realizzare la nostra ambizione. Dobbiamo inoltre essere più resilienti alle minacce ibride, agli attacchi informatici e ai rischi legati al clima, alle catastrofi naturali e alle pandemie. Dobbiamo assicurare il nostro accesso ai settori strategici. Dobbiamo aumentare e migliorare gli investimenti. Investimenti più mirati e coordinati in capacità e meccanismi di difesa innovativi aumenteranno la nostra capacità di agire e ridurranno le dipendenze strategiche indesiderate. E i partenariati rafforzati contribuiranno ad aumentare la nostra sicurezza. Nel portare avanti questo processo dobbiamo garantire sinergie con i lavori svolti nell'ambito dell'Unione della sicurezza, nonché con altre politiche e iniziative pertinenti della Commissione.

Le azioni descritte nella presente bussola strategica sono ambiziose, ma realizzabili con un impegno politico costante. La bussola fornisce la **prospettiva strategica** e illustra gli strumenti e le iniziative necessari per garantire un'azione dell'UE più rapida, decisa e incisiva. Nonostante i notevoli progressi compiuti negli ultimi anni, l'UE è collettivamente poco attrezzata per contrastare l'intera gamma di minacce e sfide che si trova ad affrontare. Alla luce delle attuali sfide in materia di sicurezza, dobbiamo cambiare questa situazione rapidamente e ridurre il divario tra le nostre aspirazioni e le nostre azioni.

L'alto rappresentante, in consultazione con la Commissione e l'Agenzia europea per la difesa, elaborerà annualmente una relazione sui progressi compiuti, che fungerà da base per gli orientamenti politici delle nostre iniziative forniti dalla riunione del Consiglio europeo. Sulla base della revisione dell'analisi della minaccia del 2025 e del conseguimento degli obiettivi chiave previsti, l'alto rappresentante presenterà proposte per un'eventuale **revisione della presente bussola strategica**. Insieme attueremo i nostri obiettivi comuni in materia di sicurezza e difesa per costruire un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e che contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali.

L'EPPO e la contaminazione tra sistemi legali come *Gamebreaker* in punto controllo giurisdizionale di atti ed omissioni del pubblico ministero

The EPPO and the Contamination between Legal systems as Gamebreakers in Respect of Judicial Control of Acts and Omissions of the Public Prosecution

Jean Paul Pierini

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Principi fondamentali, natura del Regolamento e rapporti con la normativa nazionale. – 3. La "distratta" attuazione normativa nazionale. – 4. Il funzionamento dell'EPPO in relazione alle carenze della normativa nazionale. – 4.1. Competenza *ratione materiae*. – 4.2. Competenza *ratione loci*. – 4.3. Struttura e competenze interne. – 4.4. I diritti degli imputati ai sensi dell'art. 41 del Regolamento. – 4.5. Gli atti riservati al giudice: controllo ed autorizzazione preventiva del giudice rispetto agli atti dell'EPPO. – 5. I rimedi avverso gli atti dell'EPPO: il delicato equilibrio di una ripartizione necessariamente "dinamica". – 5.1. Rimedi propriamente impugnatori e deroghe agli artt. 263 e 265 TFUE. – 5.2. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. – 5.3. I contenuti ulteriori del riparto giurisdizionale. – 6. La *game theory* dell'interazione tra sistemi di tutela. – 6.1. Incrementi e decrementi in punto di tutele dell'innesto dell'EPPO sull'impianto codicistico. – 6.2. Le variabili rappresentate del superamento della partizione statica dell'art. 42. – 6.3. Imputazione degli atti dell'EPPO allo Stato membro sotto la CEDU. – 7. Conclusioni.

1. Introduzione

L'*European Public Prosecution Office* (EPPO), istituito con il Regolamento del Consiglio 2017/1939 dell'Unione Europea (UE) del 12 ottobre 2017, per "combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione" è divenuto operativo dal 1° giugno 2021. Attualmente, l'EPPO assolve anche alla funzione di rassicurare l'Unione europea riguardo al corretto e funzionale impiego dei fondi per il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)[1].

L'istituzione dell'EPPO è avvenuta quale forma di "cooperazione rafforzata" ai sensi dell'art. 329, comma 1[2], del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) in seguito ad un intendimento manifestato il 3 aprile 2017 da sedici Stati membri[3]. A questi si è aggiunto nel successivo giugno un ulteriore gruppo di quattro Stati membri[4], quali "promotori della seconda ora", inclusa l'Italia. L'EPPO è un "organo" ("*body*") dell'Unione Europea (UE), categoria che si differenzia dalle "istituzioni" dell'UE elencate nell'art. 13(1) del Trattato sull'Unione Europea (TUE).

La necessità dell'istituzione dell'EPPO - che è poi la misura del rispetto del principio di sussidiarietà - è rappresentata dal fatto che l'Unione e i suoi Stati membri subiscono, su base

[1] Lo stesso PNRR, #NEXTGENERATIONITALIA, nella parte dedicate al sistema di monitoraggio, p. 239, afferma che "*al sistema informatico di monitoraggio hanno accesso gli utenti delle Istituzioni nazionali coinvolte, nonché la Commissione Europea, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO in adempimento a quanto previsto dall'articolo 22, paragrafo 2, lettera e) del Regolamento (EU) 2021/241*".

[2] L'art. 329, comma 1, del TFUE recita: "*Gli Stati membri che desiderano instaurare tra loro una cooperazione rafforzata in uno dei settori di cui ai trattati, eccetto i settori di competenza esclusiva e la politica estera e di sicurezza comune, trasmettono una richiesta alla Commissione precisando il campo d'applicazione e gli obiettivi perseguiti dalla cooperazione rafforzata prevista. La Commissione può presentare al Consiglio una proposta al riguardo. Qualora non presenti una proposta, la Commissione informa gli Stati membri interessati delle ragioni di tale decisione.*
L'autorizzazione a procedere a una cooperazione rafforzata di cui al primo comma è concessa dal Consiglio, su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo".

[3] Il riferimento è ai seguenti Stati: Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Repubblica, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna.

[4] Il riferimento, in questo caso, è ai seguenti Stati: Lettonia, Estonia, Austria e Italia.

annuale, un danno complessivo da frodi transnazionali di oltre cinquanta miliardi di Euro, cui si aggiunge il danno derivante dall'uso improprio di fondi strutturali e, altresì, la constatazione della impossibilità di fronteggiare il fenomeno nell'ambito dei singoli Stati membri, nonché il fallimento degli strumenti di cooperazione agevolata basati sul principio del mutuo riconoscimento in precedenza sviluppati dall'UE[5].

La gestazione dell'EPPO è stata travagliata ed ha visto contrapporsi visioni opposte, quali quella di un modello "verticale" di una procura europea centralizzata e sovranazionale - portato avanti dalla Commissione europea ed idealmente incarnato dall'iniziativa accademica del *Corpus Juris,* avviata nella seconda metà degli anni '90 del secolo scorso sotto la guida di *M. Delmas-Marty* - ed un modello "orizzontale" più convenzionale ed intergovernativo, basato sulla cooperazione tra le autorità nazionali[6], con un minore livello di integrazione ed armonizzazione tra sistemi processuali penali.

Il Regolamento istitutivo, che si discosta significativamente dalla proposta originale della Commissione[7], prende atto del fatto che - in base all'art. 86 del TFUE[8]- l'EPPO poteva essere istituita "a partire da *Eurojust*" e dunque - quale equivalente costituzionale - "dovrebbe stabilire relazioni strette tra i due organismi basate su una cooperazione reciproca" (Considerando n. 10). L'interpretazione dell'inciso "a partire" da (o nella versione in lingua inglese "*from*") *Eurojust* è in effetti oscura e plausibilmente atta a evidenziare il traguardo raggiunto con l'istituzione di *Eurojust* e l'idea di una evoluzione e continuità concettuale non necessariamente esclusiva della creazione di un nuovo e ulteriore "organo" dell'UE. Al riguardo occorre osservare che, ai sensi dell'art. 85 del TFEU, tra le competenze conferibili a *Eurojust* da parte del Parlamento europeo e del Consiglio con

[5] Sul punto, v. per ulteriori riferimenti G. BARROCU, *La Procura Europea. Dalla legislazione sovrannazionale al coordinamento interno*, CEDAM, 2021, p. XII.

[6] Sul punto, recentemente, V. Mitsilegas, *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, Vol. 28(2), p. 245ss. Del medesimo A., in precedenza, v. *The European Public Prosecutor before the Court of Justice: The Challenge of Effective Judicial Protection*, in G. Giudicelli-Delage e altri (edito da), *Le Controle Judiciaire du Parquet Europeen: Necessite, Modeles, Enjeux*, *Societe de Legislation Comparee*, vol. 37, (2015), p. 67. Tra i commenti, nazionali, *ex plurimis*, A. Bernardi, *Note Telegrafiche su Genesi, Evoluzione e Prospettive Future della Procura Europea*, in *Sistema Penale*, 2021, n. 11.

[7] COM (2013) 534 finale, del 17 luglio 2013.

[8] L'art. 86 del TFUE recita come segue:

"1. Per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, può istituire una Procura europea a partire da *Eurojust*. Il Consiglio delibera all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo.

In mancanza di unanimità, un gruppo di almeno nove Stati membri può chiedere che il Consiglio europeo sia investito del progetto di Regolamento. In tal caso la procedura in sede di Consiglio è sospesa. Previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo, entro quattro mesi da tale sospensione, rinvia il progetto al Consiglio per adozione.

Entro il medesimo termine, in caso di disaccordo, e se almeno nove Stati membri desiderano instaurare una cooperazione rafforzata sulla base del progetto di Regolamento in questione, essi ne informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. In tal caso l'autorizzazione a procedere alla cooperazione rafforzata di cui all'articolo 20, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 329, paragrafo 1 del presente trattato si considera concessa e si applicano le disposizioni sulla cooperazione rafforzata.

2. La Procura europea è competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, quali definiti dal Regolamento previsto nel paragrafo 1, e i loro complici. Essa esercita l'azione penale per tali reati dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri.

3. I regolamenti di cui al paragrafo 1 stabiliscono lo statuto della Procura europea, le condizioni di esercizio delle sue funzioni, le regole procedurali applicabili alle sue attività e all'ammissibilità delle prove e le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta nell'esercizio delle sue funzioni.

4. Il Consiglio europeo può adottare, contemporaneamente o successivamente, una decisione che modifica il paragrafo 1 allo scopo di estendere le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale, e che modifica di conseguenza il paragrafo 2 per quanto riguarda gli autori di reati gravi con ripercussioni in più Stati membri e i loro complici. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione."

Regolamento deliberato con procedura legislativa ordinaria, era previsto "l'avvio di indagini penali, nonché la proposta di avvio di azioni penali esercitate dalle autorità nazionali competenti, in particolare quelle relative a reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione". Nondimeno, è ormai invalsa l'interpretazione che rinviene nell'inciso la necessità di un collegamento con *Eurojust*[9].

La costruzione a blocchi su *Eurojust* prefigurata dal trattato non si è realizzata anche in ragione della configurazione dell'EPPO come "cooperazione rafforzata". Aspetto evidenziato in sede di adozione del Regolamento UE 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (*Eurojust*) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio[10].

Il Regolamento EPPO non poteva che essere un modello "ibrido", espressione di molti compromessi con una integrazione realmente limitata dei differenti ordinamenti processuali, salvo collocare il procuratore europeo delegato (PED) nei panni di pubblico ministero nazionale del quale esercita poteri e facoltà nelle varie fasi del procedimento e nei differenti gradi del giudizio, con qualche adattamento minore. Come "organo" dell'Unione l'EPPO dispone di una capacità di agire sul piano internazionale circoscritta all'instaurazione di "relazioni di cooperazione", non vincolanti per l'Unione e per gli Stati membri e non idonee a costituire la base giuridica per l'estradizione o l'assistenza giudiziaria, con Stati terzi e organizzazioni internazionali (art. 99, 104 del Regolamento), mentre il ruolo dell'EPPO negli accordi conclusi dall'Unione o dagli Stati membri è suscettibile di dare luogo a varie costellazioni in ragione dell'atteggiamento delle controparti.

Tra le funzioni non codificate dell'EPPO, ma non per questo meno importanti, vi sono quelle di "*institution building*" per sopperire a deficit strutturali della giustizia negli Stati membri, anche oltre l'ambito della tutela degli interessi finanziari dell'Unione, attraverso la creazione di un modello che funga da parametro di confronto con il quale i sistemi degli Stati membri di possono misurare[11], stimolando discussioni e riforme. Costituisce, inoltre, un presidio contro tentazioni populistiche e modello di diffusa corruzione. La finalità del presente scritto è quella di esaminare sinteticamente le incongruenze che il Regolamentazione EPPO e la normativa sovranazionale di corredo presentano (e che non potevano non presentare) e le angustie della normativa di attuazione, singolarmente e nella loro "combinazione". Lo scritto si propone quindi di "esplorare" l'effettività delle "tutele europee" avverso gli atti e le omissioni di quello che è un "organo" dell'UE e che, nelle sue articolazioni decentrate, si muove nell'ambito dell'ordinamento processuale nazionale. Si tratta di un aspetto che, nella prospettiva della funzione di *institution building* sopra citata, è suscettibile di mettere in discussione la portata della soluzione della "delega" del controllo giurisdizionale adottata nel Regolamento e soprattutto l'adeguatezza dei rimedi giurisdizionali nazionali.

Questi possono, infatti, risultare non perfettamente in linea con gli standard imposti dall'art. 19 par. 1, secondo periodo, del Trattato sull'Unione Europea (TUE)[12] e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CDF). Sotto tale profilo, è bene anticipare che il riparto di "competenza" espresso nel Regolamento EPPO non appare all'altezza del sistema di tutela dei diritti fondamentali dell'Unione e nel bilanciamento tra competenze delegate e ritenute, in quanto qualcosa sembra

[9] In tal senso, v. S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law*, Vol. 1, Oxford, 2016, p. 219.

[10] In particolare, il Regolamento UE 2018/1727 si è reso necessario, oltre alla ricerca di una maggiore efficienza dell'Agenzia, proprio in relazione all'istituzione dell'EPPO al fine di tenere conto, per gli Stati che partecipano alla cooperazione rafforzata, della competenza di quest'ultimo rispetto ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE (Cfr. Cons. n. 8). Competenza nel cui ambito, quando le indagini riguardano anche Stati che non partecipano alla cooperazione rafforzata, l'intervento di *Eurojust* dovrebbe essere richiesto da EPPO (artt. 2, comma 3, e 3) o dallo Stato membro non partecipante, ferma una competenza residuale per le situazioni in cui EPPO non esercita la propria competenza. *Eurojust* continua ad esercitare nella sua pienezza le funzioni originali in materia differente dalla tutela degli interessi finanziari ed anche in tale materia, rispetto a indagini che riguardano Stati che non partecipano a EPPO.

[11] Al riguardo, v. F. MEYER, *§ 3 Aufgaben der EUStA – Rolle im System europäischer Strafverfolgung*, in H.H. Herrnfeld - R. ESSER (edito da), *Europäische Staatsanwaltschaft. Handbuch,* Baden Baden, 2022, p. 69.

[12] La disposizione citata recita come segue: "*Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione*".

essere “andato perso”. Parimenti, anche ad un esame “compartimentato” limitato al sistema processuale nazionale così come lo conosciamo, nell’innesto dell’EPPO, per la presenza di facoltà e poteri peculiari dell’EPPO, qualcosa dei controlli giurisdizionali “preventivi” è andato perso. La domanda alla quale si intende rispondere è se, nella somma dei rimedi e dei controlli giurisdizionali, il bilancio non possa essere comunque positivo. In particolare, se le “tutele europee” delegate e ritenute, non possano determinare una “espansione” dei rimedi avverso atti ed omissioni del pubblico ministero.

Nel prosieguo, saranno evidenziati le ragioni che imporranno il passaggio, inizialmente per i soli procedimenti di competenza dell’EPPO, ad una impostazione procedurale che ammetta l’impugnazione in forma più ampia degli atti del pubblico ministero che incidono direttamente sulla posizione dell’imputato o di terzi che non siano “parte” nel processo ed alla derelizione del principio di “tassatività delle impugnazioni”. Le ricadute sui procedimenti che non rientrano nella competenza dell’EPPO - una volta escluso che quella imposta dall’art. 19 par. 1, del TUE e dalla CDF è un esotico e stravagante lusso nordico - seguiranno quale portato del principio di uguaglianza. Nondimeno l’EPPO può costituire un utile “cavallo di troia” per indurre un riequilibrio tra difesa e accusa oltre i procedimenti a tutela degli interessi finanziari dell’Unione.

2. Principi fondamentali, natura del Regolamento e rapporti con la normativa nazionale

Significativamente, il Regolamento stabilisce in una sola norma, prima di individuare la legge applicabile, che l’EPPO “garantisce che le sue attività rispettino i diritti sanciti dalla Carta” dei diritti fondamentali dell’UE (art. 5 § 1). Precisa, inoltre, che “tutte le attività dell’EPPO sono svolte nel rispetto dei principi dello stato di diritto e della proporzionalità” (art. 5 § 2).

Le indagini dell’EPPO devono essere svolte in maniera imparziale raccogliendo “tutte le prove pertinenti, sia a carico che a discarico” (art. 5 § 4); principio quest’ultimo che, non sconosciuto all’ordinamento processuale nazione - l’art. 358 c.p.p. afferma, infatti, che il pubblico ministero “svolge altresì accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini” - ed a quelli degli altri Stati membri, ha nel contesto una valenza “pre-procedurale” che prescinde dai corrispondenti nazionali e riguarda l’agire di un organo dell’Unione.

La preordinazione del richiamo alla Carta ed ai principi dello stato di diritto ed al principio di proporzionalità, rispetto alla individuazione della normativa applicabile - oltre a riprodurre l’architettura Costituzionale dell’Unione in materia di diritti fondamentali - ha il significato di individuare i punti fermi ai quali l’EPPO deve attenersi quando si muove nell’ordinamento giuridico nazionale e fa uso dei poteri che la legge processuale nazionale applicabile riconosce al pubblico ministero ovvero chiede l’adozione di misure riservate al giudice. Tale obbligo si manifesta nell’*an* e nel *quantum* delle misure richieste ed è ribadito dall’art. 41 § 1 del Regolamento, allorché stabilisce che “le attività dell’EPPO si svolgono nel pieno rispetto dei diritti degli indagati e degli imputati sanciti dalla Carta, in particolare il diritto a un giudice imparziale e i diritti della difesa”.

Per quanto i richiami siano di natura “simbolica”, discendendo l’applicazione della CDF direttamente da questa e da quello che è il diritto costituzionale dell’Unione, l’opportuna collocazione appare svolgere anche la funzione di un utile *memento* per l’organo medesimo il quale, anche quando si muoverà in un ordinamento processuale nazionale, nelle proprie determinazioni si deve orientare ai principi fondanti.

I principi dello “stato di diritto” e della proporzionalità operano su più livelli. In particolare, i richiami ai principi dello “stato di diritto”, oltre a figurare nel preambolo ai Trattati e nell’art. 2 del TUE, guidano l’azione esterna dell’Unione e hanno trovato una ulteriore concretizzazione, dopo una incisiva azione della Commissione europea attraverso procedure di infrazione basate sulla violazione del principio in parola, nella cosiddetta “condizionalità finanziaria”. In particolare, il Regolamento 2020/2092 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, introduce un “regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione” che permette

l'adozione di misure di protezione del bilancio diversificate, a seconda delle modalità di esecuzione del bilancio dell'Unione da parte della Commissione (diretta o concorrente con gli Stati), tra le quali la sospensione di pagamenti, programmi, riduzione di finanziamenti (art. 5 § 1, Regolamento 2020/2092). L'aspetto di interesse diretto del Regolamento in parola è rappresentato della specificazione degli indicatori di violazione dei principi dello Stato di diritto (art. 3 i-iii Regolamento 2020/2092), tra quali figurano le minacce all'indipendenza della magistratura, l'omessa prevenzione, rettifica o sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime assunte da autorità pubbliche incluse quelle di contrasto nonché la limitazione della disponibilità e dell'efficacia dei mezzi di ricorso, per esempio attraverso norme procedurali restrittive. Quest'ultimo aspetto è ulteriormente articolato nell'individuazione delle violazioni del principio dello stato di diritto rilevanti in fini del Regolamento citato, tra i quali "l'effettivo controllo giurisdizionale, da parte di organi giurisdizionali indipendenti, delle azioni od omissioni compiute dalle autorità" incluse quelle che si occupano della repressione di frodi (art. 4 § 2 § (d)). Nonostante il *focus* specifico dell'oggetto del Regolamento 2020/2092, le definizioni ivi contenute costituiscono anche una concretizzazione delle previsioni del TUE ed hanno, una valenza specifica rispetto ai "rimedi" giurisdizionali avverso gli atti dell'EPPO che il Regolamento affida agli Stati membri.

Premesso quanto precede, le indagini e le azioni penali a nome dell'EPPO sono disciplinate dal Regolamento e il diritto nazionale - individuato con riferimento allo Stato membro nel quale un procuratore europeo delegato (PED) è incaricato del caso ai sensi dell'art. 13 - si applica agli aspetti non disciplinati dal Regolamento e - laddove un aspetto sia disciplinato tanto dal diritto nazionale, quanto dal Regolamento - prevale quest'ultimo.

Il Regolamento EPPO, presenta, al di fuori degli aspetti ordinamentali, un numero ridotto di disposizioni che sono evidentemente derogatorie rispetto al codice di procedura penale, come per esempio la procedura per l'archiviazione del caso o la libera "esportabilità dell'azione penale" in altro Stato dopo lo svolgimento delle indagini.

Ferma la prevalenza del Regolamento sulle norme nazionali e la sua diretta applicabilità, l'attuazione alla quale gli Stati membri sono stati chiamati oltre che nell'individuazione delle disposizioni inapplicabili in tutto e in parte ed a quelle atte a dettagliare l'equiordinazione del PED ai pubblici ministero presso o differenti giudici, non esclude la possibilità di operare adattamenti della procedura nazionale per quelle situazioni che nella combinazioni del diritto processuale nazionale con le disposizioni derogatorie del Regolamento determinano un arretramento delle garanzie per la difesa o la persona offesa.

Il Regolamento richiama espressamente i principi di sussidiarietà e di proporzionalità ed evidenzia l'intendimento di "incidere sugli ordinamenti giuridici e sulle strutture istituzionali degli Stati membri nella misura più contenuta possibile" (Considerando n. 12). Il proposito è realizzato attraverso una strutturazione "non invasiva" dei contenuti del Regolamento che, comunque, prevale sulla legge nazionale (art. 5 § 3 ultimo periodo). L'intendimento della soluzione di affidarsi al diritto nazionale era di preservare l'integrità dei sistemi processuali penali degli Stati membri, "riducendo ogni pressione per l'armonizzazione di questa sensibile area del diritto e non rendendo necessario lo sviluppo di un codice di procedura penale federale per l'EPPO"[13]. Al riguardo si è osservato che l'art. 86 par. 3 del TFUE consentiva di prevedere nel regolamento istitutivo dell'EPPO "le regole procedurali applicabili alle sue attività e all'ammissibilità delle prove e le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta nell'esercizio delle sue funzioni"[14].

Quella che può apparire una ingegnosa scelta di compromesso - mantenere nella massima misura possibile intatti gli ordinamenti processuali penali - presenta implicazioni di ritorno quanto al rapporto delle disposizioni di questi con il diritto del diritto dell'Unione. Al riguardo appare utile

[13] C. BURCHARD, Art. 5, in H.H. HERRNFELD – D. BRODOWSKI – C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 26.

[14] Cfr G. BARROCU, *La Procura Europea. Dalla legislazione sovrannazionale al coordinamento interno*, cit, p. 26.

tracciare una distinzione soggettiva ed oggettiva al fine di tratteggiare il rapporto del diritto processuale nazionale applicabile alle attività dell'EPPO[15]. Quando il "soggetto" che agisce è l'EPPO, i criteri sviluppati per determinare gli obblighi degli Stati sotto la CDF non vengono in rilievo. Come organo dell'UE, l'EPPO applica direttamente la CDF nelle proprie attività - come anche alla formulazione delle richieste che rivolge ai giudici nazionali - e la CDF costituisce parametro del suo agire.

Una questione interessante si pone riguardo alla polizia giudiziaria per la quale, attese le competenze istituzionali della Guardia di finanza, esiste con l'EPPO una affinità elettiva. Dopo l'intervento dell'EPPO, laddove la polizia giudiziaria opera secondo le direttive e disposizioni dello stesso, appare configurabile un una piena attribuzione all'EPPO dell'attività di polizia giudiziaria e valutazione della stessa alla luce della CDF e del diritto dell'Unione. Paradigma che appare applicabile anche all'attività di iniziativa svolta dopo l'intervento dell'EPPO nelle indagini. Proprio il principio di attribuzione dell'attività di p.g. ad un organo dell'Unione permette di superare la limitazione insita nell'art. 276 del TFUE[16], nei caso in cui questa sia competente in base all'art. 42 del Regolamento o altrimenti in base al TFUE.

Per contro, quando il giudice per le indagini preliminari, il giudice dell'udienza preliminare ed il giudice competente per i differenti gradi di giudizio, provvedono su richiesta dell'EPPO, tali attività sono soggette ai consueti criteri stabiliti per determinare quando l'attività di un organo di uno Stato costituisce attuazione del diritto dell'Unione.

Come accennato, la CDF disciplina essa stessa l'ambito della propria applicazione. In particolare, l'art. 51, par. 1, della CDF stabilisce che "le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione". Il successivo secondo paragrafo dell'art. 51 chiarisce che la "Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati". I contorni di quella che è l'attuazione del diritto dell'Unione per gli effetti della carta sono stati esaminati dalla Corte di giustizia dell'UE nella decisione *Fransson*[17]. In tale occasione è stato precisato che «*l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali definiti nell'ambito dell'Unione vale per gli Stati membri soltanto quando agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione*». Nella decisione, la Corte ha richiamato la precedente decisione *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH*[18] nella parte in cui precisava che le spiegazioni relative a tale articolo, conformemente all'art. 6, n. 1, terzo comma, TUE e all'art. 52, n. 7, della Carta, debbono essere prese in considerazione per l'interpretazione di quest'ultima[19]. In pratica nella decisione *Fransson*, la Corte ha ricondotto il concetto di "attuazione del diritto del Unione" - cui si riferisce l'art. 51, par. 1, della Carta - alle condizioni in cui una normativa nazionale rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e, di fatto, al medesimo ambito nel quale la Corte può essere adita in via pregiudiziale affinché fornisca al giudice remittente gli elementi di interpretazione necessari per la valutazione, da parte dello stesso, della conformità di tale normativa nazionale con i diritti fondamentali dei quali

[15] Sul punto, E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza,* in *Archivio penale*, 2019, n. 3, p. 6, le disposizioni processuali nazionali applicabili *iure proprio* non soggiacciono al principio dell'interpretazione conforme e non potrebbero considerarsi "attuazione del diritto dell'Unione" per gli dell'art. 51, par. 3 della Carta.

[16] L'art, 276 del TFUE stabilisce che "*la Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente a esaminare la validità o la proporzionalità di operazioni condotte dalla polizia o da altri servizi incaricati dell'applicazione della legge di uno Stato membro o l'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna*".

[17] Corte europea di giustizia, Sezione grande, C-617/10, *Ackerberg Fransson*, sentenza del 26 febbraio 2013, § 20ss.

[18] Corte europea di giustizia, Seconda sezione, C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH*, sentenza del 26 febbraio 2013, § 32

[19] Il riferimento è alle *Spiegazioni relative alla Carta dei Diritti Fondamentali*, 2007/C 303/02, p. 32.

l'ordinamento dell'Unione garantisce il rispetto. In concreto, la decisione stabilisce che quando un giudice di uno Stato membro sia chiamato a verificare la conformità ai diritti fondamentali di una disposizione o di un provvedimento nazionale che, in una situazione in cui l'operato degli Stati membri "*non è del tutto determinato dal diritto dell'Unione, attua tale diritto ai sensi dell'articolo 51, par. 1, della Carta*", resta consentito alle autorità e ai giudici nazionali applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela previsto dalla CDF come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione[20]. Al riguardo, si è affermato che i diritti fondamentali sarebbero «*l'ombra del diritto dell'Unione*»[21]. Tuttavia, ciò significa altresì che deve esistere una norma di diritto dell'Unione che sia applicabile, indipendente e diversa dal diritto fondamentale in quanto tale e l'equazione che collega i concetti di «applicabilità dei diritti fondamentali dell'Unione» e di «ambito di applicazione del diritto dell'Unione» porrebbe in evidenza la vera questione che è quella relativa al quando una situazione sottoposta alle autorità nazionali rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione[22]. Al riguardo, si è affermato che la notevole ampiezza dei criteri adottati nella decisione *Fransson* deriverebbe da «*una dichiarazione circumlocutoria di risultato, piuttosto che una spiegazione per giungere a tale risultato*»[23] (§ 37). A causa dell'applicabilità dei criteri sviluppati nella decisione si è ritenuto nella recente letteratura che la stessa non si applichi alle situazioni in cui una autorità nazionale decide in base al diritto nazionale su richiesta dell'EPPO[24].

Sulla base di un'analisi di ordine funzionale delle situazioni nelle quali un'autorità nazionale agirebbe entro l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, sono individuabili tre schemi tipici: casi di "*applicazione diretta del diritto dell'Unione*" (più di frequente un regolamento), casi di "*applicazione indiretta del diritto dell'Unione*" (quando il diritto nazionale recepisce o dà attuazione a una misura o a un obbligo di diritto dell'Unione) e infine casi nei quali l'autorità nazionale si ritrova in una situazione in cui la norma nazionale applica le deroghe o le giustificazioni delle restrizioni consentite dal diritto dell'Unione ("ipotesi della deroga")[25]. In tale schematizzazione, il criterio ipotizzato nella decisione *Fransson* appare comunque richiedere una valutazione in base ad un "criterio oggettivo di prossimità" tra il requisito di diritto dell'Unione e la norma nazionale in cui la specificità e concretezza della norma dell'Unione che è attuata diviene rilevante[26]. In tale prospettiva, restrittiva rispetto alla decisione *Fransson*, la necessaria specificità sussisterebbe tra la normativa processuale nazionale e le "*disposizioni del diritto dell'Unione che stabiliscono diritti o obblighi sostanziali*"[27]. In una prospettiva similare di affermazione dell'applicabilità del diritto di difesa, si colloca la decisione *Ipsas*[28] che ha ritenuto che il rispetto dei diritti della difesa costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che trova applicazione ogniqualvolta l'amministrazione si proponga di adottare nei confronti di un soggetto un atto che gli arreca pregiudizio, e che tale obbligo incombe sulle amministrazioni degli Stati membri ogniqualvolta esse adottano decisioni che

[20] Corte europea di giustizia, C-617/10, *Ackerberg Fransson*, cit., § 29.

[21] K. LENAERTS - J.A. GUTIÉREZ-FONS, *The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice*, in S. PEERS - T. HERVEY - J. KENNER – A. WARD (edito da), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Baden Baden, 2014, p. 1568. Passaggio richiamato nelle *Conclusioni dell'Avvocato Generale Michal Bobek*, il 7 settembre 2017, Causa C-298/16, § 29ss.

[22] *Conclusioni dell'Avvocato Generale Michal Bobek*, C-298/16, cit.

[23] *Conclusioni dell'Avvocato Generale Michal Bobek*, C-298/16, cit., § 37.

[24] C. BURCHARD, Art. 5, in H.H. HERRNFELD – D. BRODOWSKI – C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 27. In senso opposto, V. MITSILEGAS, *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, cit., p. 254

[25] *Conclusioni dell'Avvocato Generale Michal Bobek*, C-298/16, cit., § 32.

[26] *Conclusioni dell'Avvocato Generale Michal Bobek*, C-298/16, cit., § 43.

[27] *Conclusioni dell'Avvocato Generale Michal Bobek*, C-298/16, cit., § 51. Il riferimento specifico è alla Corte europea di giustizia, Quinta sezione, C-166/13, *Mukarubega*, sentenza del 5 novembre 2014.

[28] Corte europea di giustizia, Terza sezione Causa C-298/16, *Ispas*, sentenza del 9 novembre 2017.

rientrano nella sfera d'applicazione del diritto dell'Unione, quand'anche la normativa dell'Unione applicabile non preveda espressamente siffatta formalità.

L'EPPO ai sensi dell'art. 5(5) "avvia e conduce le indagini senza indebito ritardo". La previsione, in una lettura che tiene conto del sistema multilivello nel quale si inserisce l'EPPO, preserverebbe le risorse giudiziarie penali degli Stati membri[29].

L'art. 5(6) prevede che le autorità nazionali devono attivamente assistere e supportare le investigazioni e l'esercizio dell'azione penale da parte dell'EPPO e ogni azione, *policy* o procedura prevista dal regolamento, è informata al principio di sincera cooperazione.

La qualificazione come attuazione del diritto dell'Unione di una attività non esclude, *ratione personae*, l'imputabilità dell'atto allo Stato quanto agli obblighi imposti dalla CEDU. Per contro le attività dell'EPPO quale organo dell'Unione non rientrano nell'ambito di giurisdizione della CEDU, ma lasciano sussistere una eventuale responsabilità dello Stato quanto alla ineffettività dei rimedi e, più in generale, obblighi cosiddetti positivi.

3. La "distratta" attuazione normativa nazionale

Il dibattito nazionale riguardo all'istituzione dell'EPPO è stato polarizzato dall'attenzione dedicata ai profili dell'indipendenza del pubblico ministero e dello *status* dei magistrati destinati a EPPO e di quelli designati come "procuratori europei delegati" (PED) alla luce della struttura dell'organo. Anche la legge di attuazione del Regolamento EPPO, contenuta nel decreto legislativo 21 febbraio 2021, n. 9[30], manifesta la medesima polarizzazione ed è tanto incentrata sugli aspetti attinenti alla selezione, designazione, *status* e trattamento dei magistrati[31], quanto è carente in punto di normazione processuale.

Con tali premesse, la normativa di attuazione del Regolamento EPPO, contenuta nel decreto legislativo 21 febbraio 2021, n. 9, presenta un taglio minimalista sotto il profilo processuale. Contiene infatti la disciplina dei poteri dei PED (art. 9, comma 1), stabilendo che gli stessi "esercitano, in via esclusiva e fino alla definizione del procedimento, nell'interesse della Procura europea e conformemente alle disposizioni del regolamento [...] le funzioni e i poteri spettanti ai pubblici ministeri nazionali".

La disposizione riprende sul punto il Regolamento (art. 4) che nel riferimento alla "definizione del procedimento" appare escludere lo svolgimento di funzioni requirenti nella fase dell'esecuzione. Nell'ambito delle misure di attuazione si registrano soluzioni diversificate per la "revisione" e le impugnazioni straordinarie. In particolare, in Germania ed Austria, la fnzione dell'EPPO si estendono alla "revisione", mentre solo in Austria è stata esclusa la riapertura del procedimento per quella che è la "revisione europea" conseguente ad una decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo[32].

---

[29] Al riguardo, v. C. BURCHARD, Art. 5, in H.H. HERRNFELD – D. BRODOWSKI – C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office. Regulating (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (the EPPO)*. *Article by Article Commentary*, Baden Baden, 2021, p. 31.

[30] Sulla normativa di attuazione v. G. Piazzolla, *L'adattamento dell'ordinamento italiano all'Istituzione della Procura europea,* in *Cass. Pen.*, 2021, n. 9, p.. 2964, il quale evidenzia il carattere solo parziale dell'adattamento. In termini critici per l'impatto del Regolamento sull'assetto processuale, v., Giulia Guagliardi, *Procura Europea. Siamo davvero pronti in assenza di un codice di procedura penale europeo? Una nuova sfida per l'avvocatura e la magistratura*, *Giurisprudenza penale web*, n, 2, 2021.

[31] Cfr. G. BARROCU, *La Procura Europea. Dalla legislazione sovrannazionale al coordinamento interno*, cit., p. 170.

[32] Sul punto, v. T. NIEDERNHUBER, *§ 10 Anklageerhebung – Anklagevertretung - Vollstreckung*, in H.H. Herrnfeld - R. Esser (edito da), *Europäische Staatsanwaltschaft,* cit., p. 238, che richiama sul punto la motivazione della proposta di legge di attuazione: Deutscher Bundestag Drucksache 19/17963, *Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft und zur Änderung weiterer Vorschriften*, 16 marzo 2020, p. 18

Nel processo di normazione delegata, non è stato considerato che le interazioni dell'EPPO con gli uffici del pubblico ministero includono le ipotesi (infrequenti quanto critiche laddove si dovessero, comunque, verificare) nelle quali uno degli imputati è soggetto alla giurisdizione del tribunale dei minori. Ipotesi quest'ultima, non trascurata nella normazione di altri Stati membri. Parimenti, in sede di attuazione è stata obliata la possibilità che l'EPPO eserciti la propria competenza d'indagine e requirente per condotte di appropriazione, eventualmente rispetto a fondi o beni acquistati con fondi del bilancio dell'Unione la cui cognizione sia attribuita al tribunale militare nei casi di peculato militare di cui all'artt. 215 c.p.m.p.; ipotesi quest'ultima idonea di eventuale rilevanza costituzionale, qualora ai sensi dell'art. 103, comma 3 Cost. la giurisdizione dei tribunali militari fosse intesa nella sua unitarietà, come inclusiva delle funzioni requirenti. In tale prospettiva, l'autonomia dei compiti della procura generale militare presso la cassazione renderebbero in tal caso inoperanti e non estensibili simmetricamente le disposizioni dell'art. 18 del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 9.

Le attribuzioni del PED, ferme in ogni caso le regole ordinarie sulla competenza del giudice, sono esercitate sull'intero territorio nazionale, indipendentemente dalla sede di assegnazione del procuratore europeo delegato (art. 9, comma 2) e comprendono il potere di impugnare le decisioni e di svolgere le funzioni requirenti nel procedimento di appello e di cassazione. Al riguardo è il caso di osservare che nell'attuazione del Regolamento, la Germania ha individuato un PED presso la procura generale federale (*Generalbundesanwaltschaft*) a *Karlsruhe* competente per l'esercizio delle funzioni requirenti davanti alla *Bundesgerichtshof*[33]; scelta che evidenzia un'opzione per una diversificazione funzionale delle competenze tra i PED.

La normativa di attuazione disciplina, inoltre, riferendosi alle sole funzioni "requirenti", i poteri del procuratore europeo nei casi di "avocazione interna" previsti dall'art. 28, § 4, del Regolamento EPPO, allorché questi esercita le funzioni proprie del PED con le medesime attribuzioni previste nella normativa di attuazione (art. 9, comma 4, in relazione ai commi 1 e 2).

La possibilità di concentrare negli uffici giudiziari distrettuali la trattazione dei procedimenti per i reati che offendono gli interessi finanziari dell'Unione europea, in ordine ai quali l'EPPO può esercitare la sua competenza, indipendentemente dalla circostanza che detta competenza sia esercitata, è prefigurata nell'A.S. 2491 (art. 9)[34].

Lo status del PED, funzionalmente e giuridicamente indipendente, diverso da qualunque *status* conferito a norma del diritto nazionale (Considerando n. 32 del Regolamento), è assicurato dall'art. 9, comma 3, del decreto legislativo 21 febbraio 2021, n. 9 che svincola tale figura dalla direzione dei procuratori della Repubblica, dalla vigilanza del procuratore generale presso la corte d'appello e rende inapplicabili gli 53, 371-*bis*, 372, 412, 413 e 421-*bis*, commi 1, secondo periodo, e 2, del codice di procedura penale.

Al riguardo merita osservare che al PED ai sensi del Regolamento si applica il protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea costituisce il Protocollo 7 ai trattati. Avendo a mente poco edificanti fatti di cronaca giudiziaria è bene ricordare che gli uffici dei quali dispone il PED nell'ambito delle strutture nazionali, sono esenti da perquisizioni e che, ai sensi dell'art. 2 del Protocollo sull'inviolabilità degli archivi, i fascicoli dei casi del PED sono parimenti inviolabili. Mentre le interazioni tra il Protocollo ed il potere di controllo giurisdizionale devoluto al giudice nazionale sono suscettibili di determinare interessanti costellazioni, l'ufficio del PED è senz'altro sottratto al sequestro di fascicoli ed elementi di prova; sequestro penale che è talvolta inteso come strumento ultimo di coordinamento delle indagini.

Il decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 9, disciplina inoltre l'estensione all'EPPO della trasmissione delle comunicazioni previste dall'art. 347 c.p.p. e gli ulteriori atti comunque

[33] § 142*b* del *Gerichtsverfassungsgesetz* (GVG).

[34] A.S. 2481, Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea, 2021, già A.C. 3208, approvato dalla Camera dei deputati in data 16 dicembre 2021.

denominati che hanno ad oggetto reati, in relazione ai quali l'EPPO esercita la sua competenza ai sensi degli articoli 22 e 25, §§ 2 e 3, del Regolamento (art. 14, comma 1). E', inoltre, previsto che il pubblico ministero, quando riceve o acquisisce di propria iniziativa notizia di uno dei reati sopra citati, provvede agli adempimenti previsti dall'articolo 335, comma 1, del codice di procedura penale, se l'EPPO "non ha già comunicato di esercitare la sua competenza e risulta necessario procedere al compimento di atti urgenti o vi è comunque motivo di ritenere che un ritardo nell'avvio delle indagini possa comprometterne l'esito" (art. 14, comma 2). In tale caso il pubblico ministero informa l'EPPO dell'iscrizione e dell'avvio delle indagini preliminari (art. 14, comma 5). Fuori da tali situazioni di urgenza, il pubblico ministero si limita a disporre l'annotazione della notizia di reato in apposito registro, tenuto in forma automatizzata (art. 14, comma 3), fino alla comunicazione con la quale l'EPPO comunica che non intende esercitare la sua competenza e, in ogni caso, fino al decorso di trenta giorni dalla predetta annotazione, dopodiché il pubblico ministero procede immediatamente agli adempimenti previsti dall'articolo 335, comma 1, c.p.p. (art. 14, comma 4).

Al fine dell'esercizio e facoltà di disciplinare le condizioni alle quali l'EPPO può disporre o chiedere misure investigative (art. 30 del Regolamento), l'art. 17 del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 9 contiene una disposizione meramente ricognitiva con richiamo generico delle "condizioni previste dalle norme vigenti" (comma 1), mentre rinvia la ricognizione alla successiva notifica all'EPPO dell'elenco dei reati per i quali le norme vigenti consentono l'impiego, a fini di indagine penale, dell'intercettazione di conversazioni o comunicazioni e delle consegne controllate di merci (comma 2).

Il decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 9, individua l'autorità competente decidere in caso di contrasto tra l'EPPO e una o più procure della Repubblica sulla competenza a procedere ai sensi dell'articolo 25, § 6, del Regolamento nel procuratore generale presso la Corte di cassazione (art. 16, comma 1). Per i casi di contrasti di competenza l'art. 16, comma 2, rinvia, in quanto compatibili, agli articoli 54, 54-*bis*, 54-*ter* e 54-*quater* del codice di procedura penale.

Nella normativa di adattamento, a differenza di quanto avvenuto in altri Stati membri[35], non sono stati introdotti "rimedi" avverso la decisione del procuratore generale. Al riguardo, non pare che la posizione maggiormente "indipendente" del procuratore generale presso la corte di cassazione rispetto agli omologhi di altri Stati membri - che lo renderebbe eventualmente in grado di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea una questione pregiudiziale – (ma l'aspetto è dibattuto) sia rilevante sul punto, per la esclusione della natura di "rimedio" del rinvio alla citata Corte. In punto di legittimazione al rinvio pregiudiziale, la Corte di giustizia dell'Unione ha ritenuto che occorra verificare se un ufficio del pubblico ministero nell'ambito del procedimento a quo "*agisca nell'esercizio di un'attività giurisdizionale, ai sensi dell'articolo 267 TFUE*"[36]. Proprio la normativa di attuazione, nel rinviare alle disposizioni in materia di contrasti tra uffici del pubblico ministero, pare descrivere una attività che, solo nel caso dell'art. 54-*quater* potrebbe essere latamente definita giurisdizionale.

Il procuratore generale presso la Corte di cassazione è, altresì, individuato come autorità competente - nei casi previsti dagli articoli 25, § 4, e 34, §§ 5 e 6, del Regolamento - rispettivamente in materia di "consenso" all'esercizio da parte dell'EPPO della competenza per reati altrimenti esclusi (perché il danno reale o potenziale alla vittima eccede quello per gli interessi finanziari dell'Unione) e di "rinvio del caso" dall'EPPO alle autorità nazionali (art. 18, comma 1 D.Lgs. cit.). Questi dà comunicazione al Ministro della giustizia delle determinazioni assunte (art. 18, comma 2).

[35] Il riferimento è al § 142b della legge sull'ordinamento giudiziario tedesco (*Gerichstverfassungsgesetz* - GVG) introdotto in sede di attuazione del Regolamento EPPO e nel quale è stata prevista la possibilità di impugnazione della decisione adottata del *Generalbundesanwalt* ai sensi dell'art. 25, §6, del Regolamento, da parte dell'EPPO o della procura nazionale al *Bundesgerichtshof*.

[36] Corte europea di giustizia, Quarta sezione, Causa C-579/17, *Gradbeništvo Korana*, sentenza del 28 febbraio 2019, § 34 con ulteriori rinvii alla giurisprudenza. Nel medesimo senso, Quarta sezione, Causa C-66/20, *XK*, sentenza del 2 settembre 2021, §§ 34ss.

Ha, infine, natura processuale la previsione per la quale – allorché in conseguenza delle determinazioni assunte dal procuratore generale presso la Corte di cassazione ai sensi dell'articolo 18, sono trasferiti nello Stato procedimenti relativi a indagini condotte da procuratori europei delegati di altri Stati membri - si applicano le disposizioni di cui all'articolo 746-*ter*, commi 3, 4, 5, 6 e 7, del codice di procedura penale (art. 19, comma 1). Le disposizioni del comma 1 si applicano anche nei casi in cui i procedimenti di indagine sono trasferiti nello Stato in forza di provvedimenti assunti dalle camere permanenti della Procura europea ai sensi degli articoli 26, § 5, e 36, §§ 3 e 4 del Regolamento (art. 19, comma 2).

Nel complesso, l'art. 19 del d.lgs. appare "scollegato" con le disposizioni del Regolamento EPPO richiamate nel precedente art. 18, comma 1, che non lasciano spazio per "determinazioni" del procuratore generale per il trasferimento nello Stato di casi. Sorge quindi il dubbio che con il riferimento alle "determinazioni" del procuratore generale si sia pensato di risolvere la questione del "controllo" sulle determinazioni della camera permanente di esercitare l'azione penale in altro Stato: scelta che, se effettivamente tale, è sconcertante.

Le scarne disposizioni sopra citate, negli intendimento del Governo, esauriscono la delega di cui all'art. 4, comma 3, lett. *r*), della legge 4 ottobre 2019, n. 117, laddove figurano tra i principi ed i criteri direttivi specifici le seguenti indicazioni: "r) apportare ogni opportuna modifica alle norme processuali e ordinamentali al fine di dare piena attuazione alle previsioni del regolamento (UE) 2017/1939, con particolare riguardo alle disposizioni non direttamente applicabili, e per coordinare le norme interne vigenti con quanto in esso previsto, prevedendo anche l'abrogazione delle disposizioni incompatibili con quelle contenute nel citato regolamento (UE) 2017/1939". Del resto, anche la legge delega appare incentrata sugli aspetti relativi alla scelta, posizione, valutazione, retribuzione e garanzie dei magistrati ed il riferimento all'adattamento delle norme processuali compare solo due volte su sedici criteri direttivi specifici, nelle lettere *i*) ed *r*).

La relazione di accompagnamento mostra parimenti di essere incentrata sugli aspetti di interesse della magistratura, risultando del tutto estranei all'esame ed alle valutazioni aspetti quali le garanzie dell'imputato e della persona offesa o l'intera materia del controllo giurisdizionale. Né tali aspetti risultano toccati nei pareri del Consiglio Superiore della magistratura.

L'assenza di tali tematiche - comunque trattate ampiamente nell'ambito della "negoziazione" dei contenuti del Regolamento nell'alveo del Consiglio dell'Unione - nell'adattamento nazionale non può che derivare, alternativamente, o da una partecipazione alle negoziazioni incentrata sulle difesa sindacale della categoria rappresentata ovvero, qualora la partecipazione negoziazione sia stata invece efficace e disinteressata, nel non meno grave "scollamento" dell'attuazione con le negoziazioni che hanno preceduto l'adozione del Regolamento EPPO.

Esauriti gli aspetti processuali penali, il decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 9, individua il Consiglio superiore della magistratura quale autorità competente alla designazione dei procuratori europei e disciplina la relativa procedura e la collocazione fuori ruolo degli stessi (artt. 2 e 3). Il Ministro della giustizia è, invece, l'autorità competente per la negoziazione e l'adozione dell'accordo con l'EPPO previsto dall'art. 13, § 2, del Regolamento (art. 5). La negoziazione è preceduta dalla definizione sulla base di elementi statistici e trasmissione della proposta relativa al numero e alla distribuzione funzionale e territoriale dei procuratori europei al Consiglio superiore della magistratura per il parere di competenza. In seguito all'adozione dell'accordo, il Ministro della giustizia individua, con proprio decreto, le sedi di servizio dei procuratori europei delegati presso una o più procure della Repubblica dei capoluoghi di distretto e modificando, ove necessario, le piante organiche degli uffici giudiziari, nell'ambito delle attuali dotazioni organiche (art. 10 comma 1). A seguire il Consiglio superiore della magistratura destina i procuratori europei delegati presso le sedi individuate nel decreto citato con eventuale esonero dall'attività giudiziaria ordinaria (art. 6).

Il Consiglio superiore della magistratura con cadenza annuale chiede all'EPPO se nei confronti dei procuratori europei delegati siano stati avviati procedimenti disciplinari e se siano stati adottati provvedimenti previsti dall'art. 28, § 4, del Regolamento, (art. 6, comma 4, decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 9) che riguarda la cosiddetta "avocazione interna" allorché il procuratore europeo incaricato della supervisione dell'indagine, con l'autorizzazione della camera permanente, adotta la decisione motivata di svolgere l'indagine di persona. L'art. 13, § 3, del Regolamento prevede che i PED possano "espletare anche le funzioni di pubblici ministeri nazionali, a condizione che ciò non impedisca loro di assolvere gli obblighi derivanti dal [...] regolamento". Qualora il PED non possa svolgere le proprie funzioni in ragione delle proprie attribuzioni "nazionali", ne informa il procuratore europeo incaricato della supervisione, il quale si consulta con la procura nazionale per determinare quali siano gli obblighi prevalenti nel caso di specie. In tale situazione di obblighi confliggenti, il procuratore europeo incaricato della supervisione può proporre alla camera permanente di riassegnare il caso ad altro procuratore europeo delegato del medesimo Stato ovvero di svolgere egli stesso le indagini. I PED operanti in Italia non hanno il cosiddetto "doppio cappello", tranne quelli addetti alla presso la corte di cassazione.

Con una disposizione curiosa, l'art. 6, comma 5, del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 9, grava i PED dell'onere di informare il procuratore generale presso la corte di cassazione e il ministro della giustizia dell'avvio di procedimenti disciplinari per motivi attinenti le sue responsabilità ai sensi del Regolamento EPPO e delle decisioni di riassegnazione delle camera permanente ai causa del fallimento delle procedura di riassegnazione (art. 28, § 4, lett. c) in relazione al § 3 del medesimo articolo del Regolamento). La riassegnazione presa in considerazione, in questo caso, è quella meramente "interna".

Sinteticamente esposti i contenuti della normativa nazionale di attuazione, nel prossimo paragrafo, con la parimenti succinta esposizione dei tratti essenziali dell'EPPO, la normativa di attuazione sarà nuovamente considerata "in negativo" per l'assenza della stessa.

4. Il funzionamento dell'EPPO in relazione alle carenze della normativa nazionale

Nel presente paragrafo la descrizione della competenza e del funzionamento dell'EPPO è contenuta nei limiti del necessario per evidenziare - nell'ulteriore prosieguo - le implicazioni in materia di rimedi avverso gli atti dell'EPPO. Nel contesto, sono incidentalmente evidenziati aspetti suscettibili di essere disciplinati in sede di attuazione del Regolamento che sono posti in relazione con il decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 9.

4.1. Competenza ratione materiae

Nell'attuazione della previsione del TFUE, all'EPPO è stata attribuita (art. 22, §1 del Regolamento) la competenza per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE e di quelli che sono "indissolubilmente connessi a tali reati" (art. 22, § 3 del Regolamento).

La scelta di non definire i reati oggetto della competenza dell'EPPO nel regolamento stesso o in altro regolamento, ma piuttosto con rinvio alla direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio - la cosiddetta "direttiva PIF" (*Protezione Interessi Finanziari*) - che richiede comunque una attività di attuazione degli Stati membri, ha destato preoccupazioni quanto alla idoneità della scelta ad assicurare un adeguato livello di certezza e prevedibilità delle situazioni nelle quali l'EPPO può avocare o iniziare indagini nei differenti Stati membri[37]. I reati lesivi degli interessi finanziari sono quelli che riguardano le entrate dell'UE, i bilanci degli Stati membri che incidono sulle

[37] Al riguardo, v. V. MITSILEGAS, *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, cit., p. 250, il quale osserva che i requisiti di certezza e prevedibilità devono essere visti nel più ampio contesto dell'armonizzazione del diritto penale nell'ambito dell'UE.

entrate e, infine, uscite dell'UE connesse o meno all'affidamento di appalti. La competenza dell'EPPO in materia di reati associativi finalizzati alla commissione di condotte lesive degli interessi finanziari dell'Unione (art. 22, §2, del Regolamento EPPO), risulta dalla "combinazione" degli elementi definitori della direttiva PIF con quelli della decisione quadro 2008/841/GAI che, per la intrinseca vaghezza, non ha certo armonizzato, se non in maniera marginale, la materia. L'attuazione della decisione, che in base al regime transitorio della Convenzione di Lisbona, previsto dall'art. 10 del Protocollo n. 36 ai Trattati ha valenza di "direttiva", lascia comunque sussistere differenze non marginali tra le singole legislazioni degli Stati membri[38].

Quanto all'estensione della competenza investigativa e requirente dell'EPPO ai reati indissolubilmente connessi a quelli lesivi degli interessi finanziari, questa non era espressamente menzionata dal TFUE e, nella previsione dell'art. 22, § 3, del Regolamento, risulta soprattutto vaga e suscettibile di risentire della differente costruzione della "connessione" nei sistemi processuali degli Stati membri[39].

4.2. Competenza *ratione loci*

La competenza dell'EPPO non è, invero, tracciata con chiarezza neppure rispetto alla ripartizione "orizzontale" tra le giurisdizioni innanzi alle quali l'EPPO esercita l'azione penale. Venuta meno l'idea di una "territorialità europea" propria del *Corpus Juris*, il Regolamento riporta richiami al *locus commissi delicti* dietro il riferimento alla "commissione" del reato in tutto o in parte nel territorio di uno Stato membro (art. 23 del Regolamento), ma anche richiami a concetti più vaghi come il "centro dell'attività criminosa" (art. 26, §)) - quale criterio ordinario e quantitativo per individuare lo Stato membro nel quale esercitare l'azione penale - o quelli di "luogo in cui si è verificato il danno finanziario principale" (art. 26, § 4 lett. c), quale criterio di "deviazione dalla norma" dal criterio ordinario. Al riguardo, si è osservato che il concetto di "centro dell'attività criminosa" dovrà essere precisato dalla Corte di giustizia in sede di rinvio pregiudiziale e appare sin d'ora candidato per una interpretazione autonoma sul piano del diritto dell'UE, svincolato dalle normative nazionali[40].

Mentre le implicazioni in punto di controllo giurisdizionale sulla "deviazione dalla norma" e sul *forum shopping* dell'EPPO saranno accennati in prosieguo, è appena il caso di osservare che il criterio del luogo di realizzazione del danno apre scenari decisamente curiosi nei casi di reati di condotta e potrebbe indurre un approfondimento sui rapporti di questi con l'evento, posto che la giurisprudenza nazionale non pare essere ancora venuta a termini con l'art. 6 c.p., che ritiene applicabile indistintamente oltre l'ambito dei reati cosiddetti di evento ed in assenza di un approfondimento dogmatico sul ruolo dell'evento nei reati di condotta transfrontalieri.

Il reato "indissolubilmente connesso" a quello lesivo degli interessi finanziari dovrebbe, di massima, essere attratto nella competenza di EPPO quando meno grave, avuto riguardo alla misura della pena, di quest'ultimo. Tuttavia, anche il reato indissolubilmente connesso "più grave" è attribuito al potere d'indagine e requirente dell'EPPO quando commesso per creare le condizioni per commettere il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione ovvero procurarsi i mezzi materiali o giuridici per commettere il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione o per assicurarsi il relativo profitto o prodotto.

---

[38] Aspetto rilevato da P. CAEIRO - J. AMARAL RODRIGUES, *A European Contraption: The Relationship Between the Competence of the EPPO and the Scope of Member States' Jurisdiction Over Criminal Matters*, in K. LIGETI e altri (edito da), *The European Public Prosecutor's Office at Launch*, Wolters Kluwer - CEDAM, 2020, p. 61.

[39] V. MITSILEGAS, *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, cit., p. 252.

[40] Cfr, V. MITSILEGAS, *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, cit., p. 252.

L'estensione della competenza alle "forme gravi di criminalità che hanno una dimensione transfrontaliera" prefigurata nell'art. 86, par. 1, del TFUE è stata, invece, rinviata ad una futura eventuale decisione unanime del Consiglio europeo - compresi quindi anche gli Stati membri che non partecipano nella cooperazione rafforzata per l'EPPO, per modificativa della norma citata.

4.3. Struttura e competenze interne

L'EPPO è istituito come "organo" dell'Unione Europea (art. 3, §1) organizzato tanto a livello centrale, quanto a livello decentrato negli Stati attraverso i PED (art. 8, § 2), che agisce - come un ufficio unico con struttura decentrata - nell'interesse dell'Unione nel suo complesse (art. 6, §1) e la cui indipendenza sono obbligati a rispettare tanto gli Stati membri, quanto le istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'Unione.

L'EPPO risponde al Parlamento, al Consiglio ed alla Commissione delle sue attività generali (art. 6, § 2) con specifici obblighi di relazione alle citate istituzioni ed anche ai Parlamenti nazionali (art. 7).

L'ufficio centrale è costituito (all'art. 8, §3) dal "procuratore capo europeo" e dai suoi sostituti, dal "collegio", dalle "camere permanenti" e dai "procuratori europei".

Il "procuratore capo" è al vertice dell'EPPO nel suo complesso (art. 11), ne organizza il lavoro e ne dirige le attività, adottando le decisioni in conformità al Regolamento ed al regolamento interno e rappresenta l'organo di fronte alle istituzioni dell'UE ed agli Stati membri. A tale fine è assistito da due sostituti.

Il "collegio dei procuratori europei", composto dal procuratore capo europeo - che ne presiede le riunioni - e da un "procuratore europeo" per ciascuno Stato membro partecipante nella cooperazione rafforzata per l'EPPO (art. 9, § 1), è responsabile della "supervisione generale" e adotta le decisioni strategiche e quelle di ordine generale derivanti da singoli casi al fine di assicurare coerenza, efficienza ed uniformità della politica generale dell'EPPO in materia di azione penale, ma non adotta decisioni su singoli casi (art. 9, § 2). Adotta, inoltre, il regolamento interno e istituisce le "camere permanenti" (art. 9, 3).

Le "camere permanenti" sono presiedute dal procuratore capo europeo, o da uno dei sostituti del procuratore capo europeo, o da un procuratore europeo nominato presidente in conformità del regolamento interno dell'EPPO e da due membri permanenti (art. 10, § 1). Le camere permanenti "monitorano e indirizzano" le indagini condotte dai PED, garantiscono il coordinamento delle indagini e delle azioni penali nei casi transfrontalieri, e assicurano l'attuazione delle decisioni adottate dal collegio; funzione quest'ultima, di raccordo tra la direzione strategica e quella operativa.

Tra le competenze riservate alla decisione della "camera permanente" rispetto ai casi assegnati vi sono le decisioni relative all'esercizio dell'azione penale (art. 36), all'archiviazione (art. 39), all'applicazione di una procedura semplificata (art. 40), al rinvio di un caso alle autorità nazionali (art. 34) e alla riapertura di un caso (art. 39(2).

Le decisioni relative all'esercizio dell'azione penale, all'archiviazione e quelle relative all'applicazione di una procedura semplificata seguono alla chiusura delle indagini. La procedura descrive dinamiche decisorie "interne" all'EPPO, che non appaiono escludere l'avviso previsto dall'art. 415-*bis* c.p.p., ancorché in tale fase l'azione penale può ancora essere esercitata in altro Stato (articoli 35, § 3, e 36, § 3, in relazione all'art. 26, § 4). In una interpretazione atta a coordinare le citate dinamiche con i diritti dell'indagato, l'avviso potrebbe rappresentare la sede per permettere a quest'ultimo di esercitare i diritti ivi previsti anche con riguardo all'ipotesi di esportazione dell'azione penale in altro Stato per essere esercitata in quest'ultimo. Il PED, concluse le indagini, redige una relazione ed un progetto di decisione che trasmette, tramite il procuratore europeo incaricato della supervisione (che può corredare, qualora lo ritenga necessario con le proprie osservazioni), alla camera permanente (art. 35). Il PED procede analogamente anche

qualora ritenga che il caso debba essere rinviato alle autorità nazionali. Se la camera permanente non decide conformemente alle proposte del PED, prima di adottare una decisione definitiva e di impartire istruzioni al PED, procede ad un riesame del fascicolo (art. 35, §2). La proposta del PED di esercitare l'azione penale si intende accettata se la camera permanente non adotta una decisione nei 21 giorni successivi alla ricezione del rapporto. Nel predetto termine può decidere di riunire il procedimento con altri eventualmente avviati in altro Stato e può "decidere di provvedere" affinché l'azione penale sia esercitata in altro Stato (art. 36, § 3). La camera permanente non può, invece, decidere di archiviare il procedimento quando il PED abbia proposto l'esercizio dell'azione penale (art. 36, § 1). Riguardo all'impugnazione delle sentenze il PED presenta una relazione ed un progetto di decisione attendendo "istruzioni" ferma la sua legittimazione ad impugnare laddove i termini nazionali non consentano di attendere le istruzioni (art. 36, § 7). Laddove abbia impugnato in assenza di istruzioni, il PED presenta una relazione alla camera permanente che lo incarica di mantenere o rinunciare all'impugnazione. Procedura, quella dell'istruzione applicabile anche alle "posizioni che condurrebbero all'archiviazione del caso" assunte dal PED nel giudizio di impugnazione (art. 36, § 7 ultimo periodo). La previsione ipotizza in ogni caso margini di disponibilità che, al di fuori della rinuncia, eventualmente nella forma della rinuncia parziale ai motivi di cui all'art. 599-*bis*, c.p.p., l'ordinamento nazionale non presenta e che, in ogni caso, non sussiste l'obbligo di introdurre sulla base del Regolamento. L'istruzione al PED riguardo al mantenimento o meno di posizioni, per la disponibilità implicita nella previsione, appare inapplicabile alle "conclusioni" del PED in udienza ed alle situazioni in cui il giudice abbia già provveduto su una richiesta.

La decisione di archiviare il procedimento è propria della camera permanente ed è adottata sulla base di una relazione predisposta dal PED, "se l'esercizio dell'azione penale è divenuto impossibile a norma del diritto dello Stato membro …" per uno dei motivi indicati nell'art. 39, § 1, che includono morte, infermità, amnistia, prescrizione[41], *bis in idem* e "mancanza di prove pertinenti" (lettere *a*) - *g*)). L'archiviazione non preclude nuove indagini in seguito alla decisione della camera permanente di riaprire le indagini (art. 39, § 2).

L'archiviazione che riguardi anche il reato indissolubilmente connesso con quello rientrante nella competenza dell'EPPO richiede la previa "consultazione" con l'autorità competente a statuire sui conflitti di competenza tra EPPO ed autorità nazionali (art. 39, § 3) con riferimento agli artt. 22, § 3, e 25, § 6, e può comportare il rinvio alle autorità nazionali.

Analoga procedura trova applicazione per i reati previsti della direttiva (UE) 2017/1371 in materia di spese non relative ad appalti ed a quelle relative ad appalti (rispettivamente art. 3, § 2, lett. a) e b)) quando il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato a un'altra vittima. Alla camera permanente è comunque inibita una decisione di archiviazione quando il PED abbia proposto di portare in giudizio il caso.

Il procedimento di archiviazione costituisce un aspetto sensibile in sé che diviene critico nella sua intersezione con le norme del codice di procedura penale in materia di controllo giurisdizionale sull'esercizio dell'azione. La decisione della camera permanente esclude il meccanismo di controllo sull'azione penale delineato negli articoli da 408 a 413 c.p.p.. Parimenti, la decisione di riaprire le indagini ai sensi dell'art. 39, § 2, esclude l'autorizzazione del giudice per le indagini preliminari ai sensi dell'art. 414 c.p.p.. Non contribuisce a dimostrare quantomeno l'effettuazione di una valutazione di impatto processuale, la normativa di attuazione di cui al decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 9. Questa, avendo a mente l'esclusione dell'avocazione del procuratore generale, dichiara all'art. 9, comma 3, inapplicabili gli articoli 412 e 413 del codice.

[41] Osserva, E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, cit., p. 41, che per quanto riguarda i reati di competenza della Procura europea, una previsione in punto di prescrizione si rinviene tra le disposizioni assai generali dell'art. 12 della direttiva PIF 2017/1371.

Nella divergenza tra quanto opinato dal Considerando n. 81[42] e quanto invece disposto nell'art. 39, § 1, del Regolamento EPPO circa la natura esaustiva o meno delle cause di archiviazione ivi indicate, nella loro articolazione domestica[43] e nella previsione di un controllo giurisdizionale sulle decisioni di archiviazione che non siano "contestate direttamente sulla base del diritto Unione" (art. 42, § 1 e § 3)[44], l'aspetto è stato coerentemente disciplinato nelle normative attuative del Regolamento di altri Stati membri dell'Unione. Al riguardo, la legge tedesca di attuazione dell'EPPO[45] ha preservato (§ 3) l'applicabilità - nelle situazioni in cui non è dato ricorso ex art. 163 par. 4, del TFUE (art. 42, § 3 del Regolamento) al Tribunale dell'Unione europea - delle norme dell'ordinamento processuale penale sul procedimento per coartare il p.m. all'esercizio dell'azione penale (*Klageerzwingungsverfahren*) di cui ai §§ 170ss[46] dell'ordinamento di procedura penale (*Strafprozessordnung* - StPO). Nel medesimo contesto attuativo, sono state mantenute le ipotesi di "archiviazione" dibattimentale dell'accusa con l'intervento del giudice. Analoga scelta quanto al controllo giurisdizionale risulta nella legge austriaca di attuazione[47] (§ 14) che lascia intatta la possibilità, laddove non esclusa dal riparto di competenza di cui all'art. 42, § 3, del Regolamento, la possibilità di una richiesta della persona offesa al giudice per la prosecuzione delle indagini ("*Fortführungsantrag*") ai sensi del § 195 dell'Ordinamento processuale penale. La normativa citata preserva, inoltre, l'operatività del procedimento giurisdizionale per l'archiviazione, attivabile a richiesta dell'indagato decorso un termine di tre o sei mesi dall'avvio delle indagini ("*Antrag auf Einstellung*", 108 StPO)[48]. La possibilità di un controllo giurisdizionale nazionale sull'archiviazione, ancorché in via residuale, è d'altra parte espressamente menzionata nell'art. 59, § 5, del Regolamento interno EPPO[49].

Come già osservato in precedenza, il *vulnus* per i diritti della persona offesa che deriva dalla sovrapposizione dell'art. 39 del Regolamento sul tessuto codicistico, non era imprevedibile o ineludibile. Occorreva al riguardo, introdurre un'opposizione diretta all'archiviazione, sussidiaria rispetto al ricorso previsto dall'art. 263 TFUE. L'opposizione alla richiesta di archiviazione di cui all'art. 410 presuppone infatti, una corrispondente richiesta che nel caso dell'art. 39 manca, ed il

---

[42] L'ultima parte del Considerando n. 81 recita, infatti: "*I motivi di archiviazione di un caso sono stabiliti in modo esaustivo nel presente regolamento*".

[43] L'art. 39(1) del Regolamento tal senso, prevede che "Se l'esercizio dell'azione penale è divenuto impossibile a norma del diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso, la camera permanente decide, sulla base di una relazione fornita dal procuratore europeo delegato incaricato del caso conformemente all'articolo 35, paragrafo 1, di archiviare il caso nei confronti di una persona per uno dei motivi seguenti …".

[44] Secondo, E. Traversa, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, cit., p. 40, il "*significato di questa espressione non è di immediata evidenza, mentre è evidente, e anche logico, il parallelismo che il legislatore dell'Unione ha istituito fra la competenza della Corte a conoscere dei ricorsi contro le decisioni di archiviazione di un procedimento e la competenza della Corte a pronunciarsi in via pregiudiziale su eventuali questioni di validità di atti procedurali della Procura europea, sollevate da giudici penali nazionali*".

[45] *Gesetz zur Ausführung der EU-Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EuropäischeStaatsanwaltschaft-Gesetz - EUStAG)*, del 10 luglio 2020.

[46] Sulla *ratio* della scelta v. il progetto di legge del ministero della giustizia, Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft und zur Änderung weiterer Vorschriften, in Drucksache 19/17963, 20 marzo 2020, e in particolare l'analisi dell'art. 39 del Regolamento, p. 33.

[47] Bundesgesetz zur Durchführung der Europäischen Staatsanwaltschaft (Europäische Staatsanwaltschafts-Durchführungsgesetz – EUStA-DG.

[48] Ministerialentwurf betreffend Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz zur Durchführung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA-DG) erlassen und mit dem das Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz, das Bundesgesetz über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, das Auslieferungs- und Rechtshilfegesetz und das Strafgesetzbuch geändert werden(Strafrechtliches EU-Anpassungsgesetz 2021 – StrEU-AG2021) – Erläuterungen, p. 11. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/ME/ME_00099/fname_895487.pdf.

[49] La circostanza è rimarcata da R. Esser, *§ 12 Rechtsschutz*, in H.H. Herrnfeld - R. Esser (edito da), *Europäische Staatsanwaltschaft. Handbuch,* Baden Baden, 2022, p. 305.

reclamo di cui all'art. 410-*bis*, comma 2, c.p.p. presuppone l'adozione del decreto di archiviazione del G.i.p.. Una questione suscettibile di chiarimento che si interseca con l'aspetto dei riti alternativi è quella dell'archiviazione per la "particolare tenuità del fatto" (art. 411, comma 1-*bis*, e art. 131-*bis* c.p.) che, apparentemente, costituisce un epilogo non precluso per la non esaustività delle cause di archiviazione indicate nell'art. 39, § 1, ma è comunque un intervento del giudice. Una possibile soluzione potrebbe essere quella della applicabilità dei meccanismi di controllo sull'esercizio dell'azione penale al di fuori delle situazioni elencate nell'art. 39, § 1.

L'adesione ed il consenso del PED ad una procedura semplificata volta alla pronuncia che definisce il caso in forma negoziata ("nei termini convenuti con l'indagato"), presuppone una previa proposta alla camera permanente (art. 40, § 1) e la consultazione con le autorità nazionali per i reati previsti della direttiva (UE) 2017/1371 in materia di spese non relative ad appalti ed a quelle relative ad appalti (rispettivamente art. 3, § 2, lett. a) e b) della Direttiva) quando il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato a un'altra vittima.

La decisione sull'adesione e sul consenso alla procedura semplificata compete alla camera permanente ed il collegio che valuta la gravità del fatto, la volontà di riparare il danno e la conformità della procedura ai principi di base dell'EPPO; riguardo a questi ultimi, il collegio può adottare direttive. La previsione, che è ricollegabile alla situazione descritta nell'art. 447 c.p.p. di applicazione della pena a richiesta delle parti nel corso delle indagini preliminari. La stessa appare mal tagliata rispetto alle ipotesi in cui il p.m. è chiamato a esprimere il proprio consenso dopo l'esercizio dell'azione penale. L'art. 40 del Regolamento non appare impedire al giudice di provvedere ai sensi dell'art. 448, comma 1, nel caso di dissenso ingiustificato dell'EPPO. Nondimeno tale aspetto potrebbe determinare, in sede di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, l'affermazione di una valenza sbarrante del dissenso dell'organo investito della tutela degli interessi finanziari dell'Unione in sede penale. Una tale posizione non sarebbe in contrasto con la giurisprudenza della CEDU che richiede un controllo del giudice sulla fondatezza *prima facie* dell'accusa, ma non ha affermato l'obbligo di assicurare il riesame del dissenso ingiustificato. Una tale situazione potrebbe, invece, comportare l'invocazione di "controlimiti costituzionali".

Oltre alle competenze descritte in precedenza, la camera permanente "incarica" il PED dell'avvio di un'indagine (art. 10, § 4, lett. a) in relazione all'art. 26, §§ 1 - 4), e dell'esercizio dell'avocazione di un caso (art. 10, § 4, lett. b) in relazione all'art. 27, § 6).

La camera permanente "assegna" e "riassegna" i casi e "approva" la decisione di un "procuratore europeo" di condurre esso stesso l'indagine in luogo del PED (art. 10, § 4). Al riguardo, l'art. 28, § 4, del Regolamento prevede che il procuratore europeo incaricato della supervisione dell'indagine possa, con l'autorizzazione della camera permanente, adottare la "decisione motivata" di svolgere l'indagine di persona, adottando le misure d'indagine e altre misure di persona o dandone incarico alle autorità competenti del suo Stato membro, qualora ciò appaia indispensabile ai fini dell'efficienza dell'indagine o dell'azione penale per la gravità del reato e le sue ripercussioni a livello dell'Unione, quando l'indagine riguarda funzionari o altri agenti dell'Unione o quando non ha funzionato il meccanismo di riassegnazione ad altro PED. Situazione quelle di "avocazione interna" che nel caso di un "procuratore europeo" designato dall'Italia comporta l'esercizio di poteri di indagine da parte di magistrato che, in base al decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 9, è collocato fuori ruolo.

Alcuni dei poteri della camera permanente possono essere delegati al procuratore europeo incaricato della supervisione, come il potere di istruzione il PED di avviare un'indagine o di esercitare l'avocazione o la decisione di archiviazione per i casi previsti dall'art. 39, § 1, con l'eccezione della "mancanza di prove pertinenti". L'esercizio della delega è comunicato al procuratore capo europeo che può chiedere un riesame.

Tutte le decisioni adottate e le istruzioni fornite dalla camera permanente sono registrate per iscritto e diventano parte del fascicolo (art. 10, § 8). Nel descrivere le competenze dei

"procuratori europei", l'art. 11 del Regolamento precisa che gli stessi "supervisionano le indagini e le azioni penali di cui sono responsabili i procuratori europei delegati incaricati del caso nel rispettivo Stato membro di origine" "per conto della camera permanente e conformemente a eventuali istruzioni da questa fornite". Al riguardo, è previsto un meccanismo di sostituzione in caso di temporanea assenza o impossibilitato a esercitare le proprie funzioni, ma il sostituto non può esercitare il potere di svolgere di persona le indagini ai sensi dell'art. 28, § 4.

Un aspetto peculiare delle attribuzioni del procuratore europeo attiene al "riesame interno di taluni atti nell'ambito della struttura della procura nazionale" (art. 12, § 4). Tale attribuzione ha carattere "eventuale" quanto alla "spettanza" al procuratore europeo, trattandosi di una possibile "importazione" di competenze gerarchiche di riesame che l'ordinamento nazionale nel quale opera il PED potrebbe prevedere. In presenza di una siffatta "importazione", il procuratore europeo provvede "in conformità del regolamento interno dell'EPPO, fatti salvi i poteri di supervisione e di monitoraggio della camera permanente". In letteratura l'ipotesi è stata ricondotta anche ai rapporti tra i procuratori generali e i procuratori della repubblica[50], prospettiva "inter-organica", che invero pare estranea alla previsione. In particolare, il Considerando n. 30 stabilisce che laddove vi siano procedure di riesame interno, "gli Stati membri non dovrebbero avere l'obbligo di prevedere il riesame da parte degli organi giurisdizionali nazionali, fatti salvi l'articolo 19 TUE e l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea («Carta»)". Lo scopo della disposizione - più che disciplinare situazioni di contrasto tra procure assimilabili ad un contrasto inter-organico - è quello di tenere conto di ipotesi di rimedi a disposizione dell'indagato o di terzi e dei loro difensori nella forma del "ricorso gerarchico" avverso gli atti del pubblico ministero nella forma della "*Dienstaufsichtsbeschwerde*" o "*Aufsichtsbeschwerde*" previste rispettivamente dalla legge tedesca sull'ordinamento giudiziario (*Gerichtsverfassungsgesetz* o GVG)[51] e dalla legge austriaca sul pubblico ministero (*Staatsanwaltschaftsgesetz* - StAG)[52]. Tale lettura è, d'altra parte, confermata dall'art. 48 del Regolamento interno EPPO[53]. L'esclusione dell'obbligo di introdurre il riesame (successivo) da parte di organi giurisdizionali nazionali tiene, conseguentemente, conto del peculiare inquadramento dei rimedi interni e delle difficoltà di inquadrare gli stessi quanto ai rimedi giurisdizionali negli ordinamenti nazionali. Al riguardo, si rileva che la decisione sul "ricorso gerarchico" è, di massima, ritenuta non riconducibile ad un atto di amministrazione della giustizia o "*Justizverwaltungsakt*" e ritenuta non impugnabile. L'inciso del considerando n. 30 all'assenza di un obbligo degli Stati membri di predisporre un riesame giurisdizionale "salvi l'articolo 19 TUE e l'articolo 47" ha, di conseguenza, il senso di riconoscere l'eventuale riesame interno, quale rimedio "non esclusivo". Qualora non fosse possibile un riesame giurisdizionale avverso l'atto dell'EPPO, la decisione sul riesame interno dovrebbe, pertanto, essere soggetta ad un riesame giurisdizionale. Il considerando n. 30, ha inoltre il pregio di evidenziare, attraverso l'obbligo di predisporre dei rimedi, che incombe agli Stati l'adattamento conseguente all'introduzione dell'EPPO. Una interpretazione suggerita al riguardo è quella che vuole non escludere il diritto dell'individuo di ricercare comunque un riesame giurisdizionale laddove l'ordinamento interno appresti solo il "riesame" interno a

[50] In tal senso, G. BARROCU, *La Procura Europea. Dalla legislazione sovrannazionale al coordinamento interno*, cit., p. 61.

[51] § 147, n. 3. Nel senso che tale procedimento nella sua strutturazione nazionale non trova applicazione nell'ambito dell'EPPO, v. J. THOMAS, *Die Europäische Staatsanwaltschaft – Ein Ausblick*, KriPoz, 2021, n. 2, p. 112. L'A. non tratta, invece, della "importazione" del riesame interno nell'ambito dell'EPPO nel rapporto tra PED e procuratore europeo.

[52] § 37.

[53] L'art. 48, § 1 del Regolamento interno EPPO recita come segue: "Qualora il diritto nazionale di uno Stato membro preveda il riesame interno degli atti nell'ambito della struttura della procura nazionale, tutte le domande di riesame di un atto adottato dal procuratore europeo delegato sono inserite nel sistema automatico di gestione dei fascicoli, che ne informa il procuratore europeo incaricato della supervisione e la camera permanente di monitoraggio". Sul regolamento interno, v. recentemente, G. PIAZZOLLA, *Novità. Approvato il primo Regolamento interno della Procura europea*, in *Cass. Pen.*, 2021, n. 6, p. 2206

carattere gerarchico[54]. Anche nell'ordinamento dell'EPPO potrebbe porsi la questione se a seguito dell'esercizio dei poteri di riesame interno (laddove costituiti per proprietà transitiva dal procuratore europeo), la relativa decisione debba ritenersi "procedurale" o "amministrativa"; soluzione quest'ultima che aprirebbe la strada al ricorso al Tribunale dell'UE ai sensi dell'art. 42, § 8.

La camera permanente laddove necessario per l'efficiente svolgimento dell'indagine o dell'azione penale, nell'interesse della giustizia, o per assicurare il funzionamento coerente dell'EPPO (art. 10, § 5), tramite il procuratore europeo incaricato della supervisione, fornisce istruzioni conformemente al diritto nazionale applicabile al PED, quando ciò sia necessario. Al riguardo, il considerando n. 28 specifica che "il procuratore europeo incaricato della supervisione dovrebbe … verificare la conformità di ogni istruzione con la legislazione nazionale e informare la camera permanente in caso di non conformità delle istruzioni".

A loro volta, i procuratori europei incaricati della supervisione possono - in un caso specifico e in osservanza del diritto nazionale applicabile e delle istruzioni impartite dalla competente camera permanente - impartire istruzioni al procuratore europeo delegato incaricato del caso, laddove sia necessario per l'efficiente svolgimento dell'indagine e dell'azione penale o nell'interesse della giustizia, ovvero per assicurare il funzionamento coerente dell'EPPO (art. 11, § 3). Il PED da parte sua dovrebbe essere tenuto a seguire le istruzioni fornite dalle camere permanenti e dai procuratori europei, ma qualora ritenga "che l'istruzione comporti l'adozione da parte sua di un provvedimento che non sarebbe conforme alla legislazione nazionale, dovrebbe chiedere il riesame di tali istruzioni da parte del procuratore capo europeo" (considerando n. 34).

Il Considerando n. 21, afferma che l'EPPO dovrebbe essere un organo dell'Unione indivisibile che opera come un unico ufficio. Oltre quello che appare un auspicio di unitarietà, la (relativamente) chiara connotazione delle rispettive competenze "interne" all'EPPO lascia, comunque, intravedere competenze "proprie" di articolazioni interne, come la camera permanente, in termini differenti da quelli che contraddistinguono le relazioni "interne" ad una procura della Repubblica così come definite nel decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, relativo alle "disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera d), della legge 25 luglio 2005, n. 150". Disposizioni di cui l'art. 9 del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 9 esclude l'applicabilità al PED. Come è noto, nell'ambito delle già menzionate disposizioni, è stato stabilito che "il procuratore della Repubblica, quale preposto all'ufficio del pubblico ministero, è titolare esclusivo dell'azione penale e la esercita nei modi e nei termini fissati dalla legge" (art. 1, comma 1) e che lo stesso la esercita "nei modi e nei termini fissati dalla legge … personalmente o mediante assegnazione a uno o più magistrati dell'ufficio" (art. 2, comma 1). E' stato altresì previsto un meccanismo di assentimento del titolare dell'ufficio al compimento di taluni atti (art. 3). Nondimeno, la giurisprudenza di legittimità tende a mantenere separati la legge ordinamentale e legge processuale affermando che il citato "assentimento" non concorra, per esempio, al perfezionamento strutturale dell'atto di esercizio dell'azione cautelare e alla compiuta integrazione del procedimento applicativo della misura cautelare personale *ex* artt. 291 e 292 c.p.p., in termini di inammissibilità della richiesta[55]. Al contrario, nel caso di competenze attribuite alle "camere permanenti" in forma di "decisione" o di "autorizzazione", il rapporto tra disposizioni ordinamentali e processuali deve essere considerato alla luce del diritto dell'Unione e, in ogni caso, in una prospettiva di continuità con gli aspetti procedurali. D'altra parte, o le decisioni interne sono "amministrative" e pertanto impugnabili ai sensi dell'art. 42, § 8, quando produttive di effetti giuridici nei confronti di terzi, oppure hanno natura "procedurale" a significare il superamento della dicotomia tra norma ordinamentale e norma procedurale.

[54] C. BURCHARD, Art. 12, in H.H. HERRNFELD – D. BRODOWSKI – C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 97.

[55] In tal senso, Cass., Sezioni unite penali, 22 gennaio 2009, n. 8388.

4.4. I diritti degli imputati ai sensi dell'art. 41 del Regolamento

Alle attività dell'EPPO si svolgono, secondo l'art. 41, § 1, del Regolamento "nel pieno rispetto dei diritti degli indagati e degli imputati sanciti dalla Carta, in particolare il diritto a un giudice imparziale e i diritti della difesa". La previsione nella sua laconicità ha quasi il senso, nella parte relativa al giudice imparziale, di una attestazione di conformità degli ordinamenti nazionali nei quali opera l'EPPO al corrispondente principio della Carta. Il Considerando n. 83 specifica che il Regolamento "fa obbligo all'EPPO di rispettare, in particolare, il diritto a un giudice imparziale (...)", superando apparentemente la versione requirente del noto adagio "Paese che vai giudice che trovi". Mentre la disposizione sopra citata richiama direttamente l'EPPO, l'art. 41, § 2, richiama i diritti procedurali dell'indagato o imputato in un procedimento dell'EPPO attraverso il rinvio a cinque delle direttive della "*roadmap*" sul rafforzamento dei diritti dell'accusato in un procedimento penale, come attuate dal diritto nazionale (Considerando n. 85). Il rinvio riguarda in particolare:

a) il diritto all'interpretazione e alla traduzione, come previsto dalla direttiva 2010/64/UE;

b) il diritto all'informazione e il diritto di accesso alla documentazione relativa all'indagine, come previsto dalla direttiva 2012/13/UE;

c) il diritto di accesso a un difensore e il diritto di comunicare e informare terzi in caso di detenzione, come previsto dalla direttiva 2013/48/UE;

d) il diritto al silenzio e il diritto alla presunzione di innocenza, come previsto dalla direttiva (UE) 2016/343;

e) il diritto al patrocinio a spese dello Stato, come previsto dalla direttiva (UE) 2016/1919.

Al riguardo, si è osservato che deve ritenersi richiama, ancorché non menzionata espressamente la sesta direttiva della citata *roadmap,* la Direttiva (UE) 2016/880 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016 sulle "garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali", nonché ogni futura direttiva sui diritti dell'indagato o imputato[56]. Aspetto, quello dei procedimenti dell'EPPO nei confronti dei minori, che – con riferimento a situazioni di improbabile verificazione - è stato nondimeno del tutto trascurato dal legislatore.

L'ultimo comma dell'art. 41 stabilisce che "l'imputato e le altre persone coinvolte nel procedimento dell'EPPO godono di tutti i diritti procedurali previsti dal diritto nazionale applicabile, compresa la possibilità di presentare prove, di chiedere la nomina o l'audizione di periti e l'escussione di testimoni, nonché di chiedere che l'EPPO ottenga tali misure per conto della difesa".

4.5. Gli atti riservati al giudice: controllo ed autorizzazione preventiva del giudice rispetto agli atti dell'EPPO

Il Considerando n. 87 descrive l'ambito ideale di applicabilità delle misure di "controllo giurisdizionale", riferendosi ai controlli di carattere "preventivo", come le autorizzazioni ed i provvedimenti adottati a richiesta dell'EPPO e verifiche degli atti di impulso processuale attraverso il giudice competente per la specifica fase. Pertanto, "gli atti procedurali dell'EPPO destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi dovrebbero essere soggetti al controllo degli organi giurisdizionali nazionali competenti conformemente alle procedure e ai requisiti stabiliti dal diritto nazionale". Il medesimo Considerando evidenzia, al riguardo che, in molti casi, agli atti che producono effetti giuridici nei confronti di terzi procederanno le autorità di contrasto nazionali su istruzione dell'EPPO, eventualmente previa autorizzazione di un organo giurisdizionale nazionale o sulla base di un provvedimento di questa.

[56] D. BRODOWSKI, Art. 41, in H.H. HERRNFELD – D. BRODOWSKI – C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 306.

Tale prima regola di ripartizione giurisdizionale, è intesa a garantire che gli atti procedurali dell'EPPO adottati prima dell'imputazione e destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi siano soggetti al controllo degli organi giurisdizionali nazionali conformemente alla normativa nazionale applicabile al pubblico ministero. Costituisce, come si è visto, una deroga ai controlli giurisdizionali stabiliti nel codice di procedura penale nazionale la previsione dell'art. 39 del Regolamento che ricolloca il potere di archiviazione direttamente nelle mani dell'EPPO, svincolato dai meccanismi giurisdizionali di controllo dell'inazione salvo consentire meccanismi di riesame e di controllo successivo per l'archiviazione qualora la stessa sia contestata ma non "direttamente sulla base del diritto dell'Unione"; meccanismi che - come si è visto essere avvenuto in altri Stati membri - ben possono anche essere introdotti in via di adattamento dell'ordinamento nazionale al Regolamento EPPO.

Il considerando n. 87, afferma inoltre che "gli atti procedurali relativi alla scelta dello Stato membro i cui organi giurisdizionali saranno competenti a procedere - che sarà determinata sulla base dei criteri stabiliti nel [...] Regolamento - in quanto destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi e dovrebbero pertanto essere assoggettati al controllo giurisdizionale degli organi giurisdizionali nazionali al più tardi nella fase processuale". Il riferimento si collega direttamente alle situazioni in cui la camera permanente decide di "riassegnare" un caso ad un procuratore europeo delegato di altro Stato ai sensi dell'art. 26(4) e (5), deviando dal criterio generale del "centro dell'attività criminosa" - che costituisce una generica idea di *locus commissi delicti* - in favore del luogo di residenza dell'indagato o imputato, dello Stato del quale nazionale o del luogo in cui si è verificato il danno finanziario principale. L'aspetto del controllo giurisdizionale della riassegnazione per l'esercizio dell'azione penale in altro Stato nell'ambito della verifica della competenza giurisdizionale non è ulteriormente disciplinato nel Regolamento. L'evenienza è ritenuta fonte di preoccupazione per la mancanza di chiarezza circa le modalità con le quali gli Stati membri possano risolvere la questione della rispettiva competenza e posto che l'EPPO non è l'organo idoneo a risolvere conflitti di giurisdizione[57] e la riassegnazione al PED di altro Stato è suscettibile di comportare l'applicazione di un differente set di norme penali.

Al riguardo, si è sostenuto che il "considerevole margine di discrezionalità affidato alle camere permanenti, non bilanciato dalla previsione di alcun controllo giurisdizionale da parte della Corte di giustizia, rischia di interferire con effetti pregiudizievoli sul diritto di difesa"[58]; discrezionalità suscettibile di scompigliare la strategia della difesa e di "compatibilità tra la facoltà di diversa "allocazione" dei procedimenti e la garanzia di effettività dell'esercizio del diritto di difesa consacrato nella disposizione di cui all'art. 48, par. 2, della Carta di Nizza[59]. Tra le soluzioni ipotizzate vi è quella per cui il PED interceda per il riesame della questione presso la camera permanente[60]. La preoccupazione non ha sfiorato il legislatore nazionale allorché, nell'art. 19, comma 2, del decreto legislativo 21 febbraio 2021, n. 9, ha ricondotto la situazione alla "assunzione delle procedura penale" di cui all'art. 746-*ter* del codice di procedura penale, replicando un modello nazionale già carente di suo. Come evidenziato in precedenza, nel rinvio del secondo comma dell'art. 19 al primo comma della medesima norma si cela apparentemente il tentativo di "contrabbandare" come forma di controllo giurisdizionale, la menzione criptica delle "determinazioni" del procuratore generale. Quest'ultimo non esprime un controllo di natura giurisdizione e non può in ogni caso considerarsi un presidio per il diritto di difesa dell'imputato o della persona offesa. Tale modalità di attuazione potrebbe anche essere stata condizionata dall'intento di non mettere in discussione l'attuale

[57] Così V. MITSILEGAS, *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, cit., p. 249.

[58] G. DE AMICIS, *"Competenza" e funzionamento della Procura europea nella cognizione del giudice*, S.S.M. – Corte di cassazione, 29 novembre 2021, p. 19.

[59] R. LOPEZ, *Riparto di giurisdizione e Procura europea*, in Processo penale e giustizia, 2021, n. 1, p. 5

[60] G. DE AMICIS, *"Competenza" e funzionamento della Procura europea nella cognizione del giudice*, cit., p. 19.

strutturazione del trasferimento dei procedimenti penali negli artt. 746-*bis* e ss. c.p.p. che trascura integralmente la dimensione delle garanzie dell'imputato rispetto al trasferimento medesimo[61].

Guardando all'adattamento operato in Germania, si nota che l'evenienza è stata disciplinata con inserimento di una specifica previsione nel § 16 StPO - relativo alla verifica della competenza per territorio del giudice[62]. In una direzione analoga si è mossa anche la confinante Austria, che nella legge di adattamento all'EPPO (EUStA-DG)[63] ha introdotto, al §15, la facoltà per l'imputato di opporsi all'atto di accusa laddove ritenga la scelta di esercitare l'azione penale in Austria sia violazione dell'art. 36, § 3, del Regolamento. Inoltre, il giudice può d'ufficio investire l'*Oberlandesgericht*, il quale, se l'obiezione è fondata, rigetta l'atto d'accusa. D'altra parte, le prospettive di effettività della tutela nella situazione ipotizzata, per la plasticità e latitudine dei criteri relativi alla competenza giurisdizionale nell'ordinamento nazionale, risiedono nell'esercizio di una valutazione di opportunità estesa all'interesse generale della giustizia ed alla natura "non arbitraria" nella riallocazione rispetto agli articoli 26, § 4 e § 5[64], come anche all'assenza di uno "sviamento" nell'esercizio delle potere dell'EPPO. Al riguardo, si è sostenuto che nell'ambito dell'esercizio del controllo di cui sopra, laddove dovesse venire in rilievo la "validità" della decisione dell'EPPO, si impone il rinvio pregiudiziale[65].

Pur non potendosi escludere, l'ipotesi di un'estensione in via pretoria della valutazione del rispetto delle disposizioni del Regolamento in materia di riassegnazione del caso "in importazione" nel momento dell'esercizio penale, con "restituzione degli atti all'EPPO", un siffatto scrutinio giurisdizionale non risolve le situazioni in cui, con la riassegnazione, l'azione penale prende la via dell'*export*. L'ipotesi è assimilabile, nell'ordinamento nazionale, al trasferimento in base a convenzione internazionale del procedimento penale disciplinato cui all'art. 746-*quater*, per il quale l'imputato che contesti la scelta può solo sperare nel veto ministeriale. Prospettiva chiaramente preclusa nel caso di cui all'art. 26, § 4 e § 5, del Regolamento.

La problematica accennata evidenzia che il problema dei conflitti di competenza e giurisdizione che riguardano l'EPPO e le autorità di più di uno Stato, non è trattata nel Regolamento e, secondo i commentatori[66] gli stessi devono essere risolti attraverso consultazioni tra eventualmente con il supporto di Eurojust, potendo risultare risolutivo che uno degli Stati ritenga ai sensi dell'art. 25, § 6, che la competenza sia delle proprie autorità nazionali e non dell'EPPO; sebbene non si tratti di una determinazione efficace sul riparto di competenza tra l'EPPO e le autorità dell'altro Stato, la determinazione dovrebbe obbligare l'EPPO nella sua unitarietà. Se segue una seconda analoga determinazione riguardo alla competenza delle autorità nazionali, allora vi sono le condizioni per un conflitto di giurisdizione. La situazione e anche le ipotizzate "soluzione" dimostrano che la materia dei conflitti di giurisdizione è lungi dall'essere risolto nell'ambito dell'UE[67]

---

[61] Osserva G. PIAZZOLLA, *L'adattamento dell'ordinamento italiano all'Istituzione della Procura europea,* cit., p.. 2971, potrebbe rivelarsi utile in termini di certezza giuridica anche l'introduzione di una norma ad hoc che regoli tale potere del giudice italiano e che stabilisca il provvedimento giurisdizionale con cui egli dovrebbe decidere sul punto.

[62] § 16, II, StPO: "*Ist Anklage von der Europäischen Staatsanwaltschaft erhoben worden, so prüft das Gericht auf Einwand des Angeklagten auch, ob die Europäische Staatsanwaltschaft gemäß Artikel 36 Absatz 3 der Verordnung (EU) 1939/2017 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA) (ABl. L 283 vom 31.10.2017, S. 1) befugt ist, vor einem Gericht im Geltungsbereich dieses Gesetzes Anklage zu erheben*".

[63] Bundesgesetz zur Durchführung der Europäischen Staatsanwaltschaft (Europäische Staatsanwaltschafts-Durchführungsgesetz – EUStA-DG.

[64] L'aspetto è rimarcato da V. MITSILEGAS, *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, cit., p. 256.

[65] La circostanza è rimarcata da R. ESSER, *§ 12 Rechtsschutz*, in H.H. HERRNFELD - R. ESSER (edito da), *Europäische Staatsanwaltschaft. Handbuch,* Baden Baden, 2022, p. 307.

[66] H.H. HERRNFELD, Art. 25, in H.H. HERRNFELD – D. BRODOWSKI – C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 209.

[67] Più in generale, il diritto dell'UE in punto di risoluzione dei conflitti giurisdizionali che insieme alla declinazione della giurisdizione è l'unica forma di controllo giurisdizionale sulla scelta dell'EPPO, è tutt'altro che conclusivo, né soccorre la

ed a fronte dell'istituzione dell'EPPO meriterebbe una maggior coinvolgimento per la prospettiva della difesa.

5. I rimedi avverso gli atti dell'EPPO: il delicato equilibrio di una ripartizione necessariamente "dinamica"

La materia dei "rimedi" di natura "successiva" avverso gli atti dell'EPPO è trattata nell'art. 42 del Regolamento sotto il titolo "controllo giurisdizionale", mentre il medesimo termine nei vari considerando - che esprimono le preoccupazioni ed i *caveat* degli Stati membri - ha un significato più esteso, atto a ricomprendere tanto il "controllo giurisdizionale" "preventivo" (Considerando n. 87), accennato nel precedente paragrafo, quanto la verifica " successiva" della legittimità degli atti dell'EPPO (Considerando numeri 88 e 89).

Mentre quella che appare a tutti gli effetti una nuova sfida per l'integrazione europea è oggetto di scommesse quanto agli ostacoli che rivalità con le procure nazionali porranno sulla strada dell'EPPO (per tacere delle rivalità di ordine personale e di carriera), la finalità del presente scritto è, come accennato, di evidenziare il potenziale "contaminatorio" - ed il termine non vuole in nessun caso esprimere una connotazione negativa - dell'ordinamento processuale penale nazionale attraverso il Regolamento EPPO e gli obblighi di apprestare rimedi giurisdizionali avverso gli atti dello stesso.

L'illustrazione di tale aspetto richiede di esaminare preliminarmente il Regolamento nella parte in cui traccia il complesso "riparto" di giurisdizione in materia di riesame giurisdizionale avverso gli atti dell'EPPO. Esame che può apparire "controintuitivo" in quanto muove dagli intendimenti dichiarati - che erano quelli di limitare nella massima misura possibile il ruolo della corte di giustizia dell'Unione e di attribuire alle corti nazionali il controllo giurisdizionale degli atti dell'EPPO - attuando un regolamento derogatorio rispetto al TFUE.

La scelta di "delocalizzare" il controllo giurisdizionale della legittimità degli atti procedurali dell'EPPO destinati a produrre effetti nei confronti dei terzi presso gli "organi giurisdizionali nazionali competenti conformemente alle procedure e ai requisiti stabiliti dal diritto nazionale" risponderebbe alla peculiare struttura "ibrida" dell'EPPO ed all'ampio rinvio operato nel Regolamento alla normativa processuale nazionale[68].

---

decisione quadro 2009/948/GAI o le disposizioni di Eurojust che, per conto suo, dimostra di mantenere e anche stimolare l'avvio di indagini parallele. Sul punto v. Eurojust, *Report on Eurojust's casework in the field of prevention and resolution of conflicts of jurisdiction*, aggiornamento 2018, p. 3ss. Sul punto, recentemente, M. Kaiafa-Gbandi, *Addressing the Problems of Jurisdictional Conflicts in Criminal Matters within the EU*, in *EUCRIM*, n. 3, 2020, p. 209ss., https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2020-03.pdf#page=55. *Eurojust* è, al riguardo, più parte del problema che della soluzione. Al riguardo, è bene precisare che la disposizione di attuazione della previgente decisione (UE) 2002/187/GAI sui poteri del membro nazionale ai sensi dell'art. 6, contenute nell'art. 5, comma 2, lett. a) 2) della legge 14 marzo 2005 , n. 41, nel prevedere la possibilità di "chiedere alle autorità giudiziarie competenti di valutare se … accettare che una di esse sia più indicata per avviare un'indagine o azione penale in ordine a fatti determinati" non configurava un reale meccanismo di risoluzione dei conflitti di giurisdizione per mancanza dei parametri della accettazione che non poteva che basarsi su un riesame delle norme nazionali. Né poteva seriamente affermarsi che al potere di "chiedere" dovesse implicitamente corrispondere un potere di abdicare delle autorità nazionali. Considerazione che non cambia per il "nuovo" Regolamento Eurojust 2018/1727, che alloca tale competenza "operativa" nel collegio (art. 4, comma 2, lett. b).

[68] Così H.H. HERRNFELD Art. 42, in H.H. HERRNFELD – D. BRODOWSKI – C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 408.

5.1. Rimedi propriamente impugnatori e deroghe agli artt. 263 e 265 TFUE

Come accennato in precedenza, ai sensi dell'art. 42, § 1[69], gli atti procedurali dell'EPPO destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi sono soggetti al controllo degli organi giurisdizionali nazionali competenti conformemente alle procedure e ai requisiti stabiliti dal diritto nazionale, come anche la mancata adozione da parte dell'EPPO di atti procedurali destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi la cui adozione era obbligatoria ai sensi del presente regolamento[70].

Gli "atti procedurali" non sono definiti nell'art. 42. Al riguardo, si è osservato che la definizione deve essere ricavata dal diritto dell'Unione[71]. Le decisioni amministrative, soggette al controllo giurisdizione del Tribunale ai sensi dell'art. 263, sono parimenti individuate in negativo ed il Considerando n. 89 si riferisce alle stesse come "decisioni che non sono adottate nell'esercizio delle sue funzioni volte a svolgere indagini, esercitare l'azione penale o portare casi in giudizio"; la definizione, come si è visto, include le dinamiche autorizzatorie e decisorie interne all'EPPO relative all'attività investigative, compresa riassegnazione ed esportazione dell'azione penale, superando la distinzione tra profili "procedimentali" e "ordinamentali" … oppure ne impone l'assoggettamento diretto al controllo del Tribunale dell'Unione ai sensi dell'art. 42, § 8.

Il Considerando n. 87 specifica che la categoria dei "terzi" comprende l'indagato, la vittima e altri interessati i cui diritti potrebbero essere pregiudicati da tali atti.

Il riferimento agli "atti destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi" non è parimenti definito nel regolamento e non può essere ricavato dal diritto nazionale, ma ha un significato autonomo che deve essere tratto dal diritto dell'Unione e riproduce la medesima formulazione rinvenibile nell'art. 263 del TFUE[72].

Al riguardo è stato evidenziato che le versioni linguistiche di quest'ultima disposizione differivano e per coerenza, e pertanto si è ritenuto di riprodurre in ciascuna versione del Regolamento la corrispondente formulazione del TFUE[73]. Producono effetti giuridici nei confronti dei terzi le misure con effetti vincolanti suscettibili di riflettersi sugli interessi del ricorrente determinando una modifica della posizione giuridica dello stesso, nondimeno anche decisioni "intermedie" come il diniego di accesso ad atti di un caso possono produrre effetti indipendenti legali[74]. Per contro, la decisione di avviare le indagini non appare impugnabile, come non è stata ritenuta impugnabile la decisione dell'OLAF di trasmettere un rapporto finale alle autorità nazionali per le determinazioni di competenza.

Il Considerando n. 87 evidenzia che nei "casi in cui il diritto nazionale preveda il controllo giurisdizionale degli atti procedurali che non sono destinati a produrre effetti giuridici nei confronti

[69] L'art. 42(1) recita come segue: "Gli atti procedurali dell'EPPO destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi sono soggetti al controllo degli organi giurisdizionali nazionali competenti conformemente alle procedure e ai requisiti stabiliti dal diritto nazionale. Lo stesso vale per la mancata adozione da parte dell'EPPO di atti procedurali destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi la cui adozione era obbligatoria ai sensi del presente regolamento."

[70] Come osserva L. Seiler *Les garanties procédurales offertes à la défense face au Parquet européen*, in *European Papers,* Vol. 6 (2021), n. 1, "*l'absence d'un mécanisme de contrôle au niveau européen sur cette question est donc particulièrement problématique pour la défense*", p. 343.

[71] Cfr. H.H. HERRNFELD Art. 42, in H.H. HERRNFELD – D. BRODOWSKI – C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 408.

[72] Secondo la Corte europea di giustizia, Tribunale, Nona sezione, T-249/17, *Casinò, Guichard-Perrachon*, sentenza del 5 ottobre 2020, Appellata (Causa C-690/20 P), una "*decisione che respinge esplicitamente o implicitamente una richiesta di tutela di documenti a titolo di riservatezza delle comunicazioni tra avvocati e clienti presentata nel corso di un accertamento costituisce un atto impugnabile*", § 61.

[73] Cfr. H.H. HERRNFELD Art. 42, in H.H. HERRNFELD – D. BRODOWSKI – C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 410.

[74] Cfr. H.H. HERRNFELD Art. 42, in H.H. HERRNFELD – D. BRODOWSKI – C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 410.

di terzi o preveda ricorsi giudiziari in altri casi di omissione, il presente regolamento non dovrebbe essere inteso come pregiudizievole riguardo a dette disposizioni giuridiche.

Il Considerando n. 88 rimarca, in particolare, l'opportunità di "garantire rimedi giurisdizionali effettivi ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE"[75]. Richiama, inoltre, la giurisprudenza della Corte di giustizia, per la quale le modalità procedurali nazionali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione non devono essere meno favorevoli di quelle previste per ricorsi analoghi di natura interna - il cosiddetto principio di equivalenza - e soprattutto non "devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione", requisito nel quale si sostanzia il "principio di effettività". Nell'ambito del principio di equivalenza, gli organi giurisdizionali nazionali possono vagliare la validità degli atti procedurali dell'EPPO destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi in relazione al principio di proporzionalità (qualora) sancito dal diritto nazionale.

Il diritto applicabile a tali controlli giurisdizionali di legittimità è costituito dal diritto dell'Unione, compreso Regolamento e dal diritto processuale nazionale. Nondimeno, il riparto presenta la specificità del rinvio pregiudiziale (art. 267 TFUE) richiamato dall'art. 42, § 2, laddove la questione della "validità" degli atti procedurali dell'EPPO sia sollevata "direttamente sulla base del diritto dell'Unione"; espressione che dovrebbe intendersi riferita all'applicazione di norme "*self standing*" dell'Unione[76]. In tali termini, l'allocazione di competenza nelle corti nazionali è intesa come esclusiva della competenza del Tribunale dell'Unione.

L'art. 42, § 1, contiene una disciplina derogatoria dell'impugnazione prevista dall'art. 263, par. 4, del TFUE per i ricorrenti "non qualificati" - ossia qualsiasi persona fisica o giuridica"[77]. Al riguardo, è bene ricordare che i ricorsi degli Stati membri come ricorrenti "qualificati" sono separatamente previsti nell'art. 263, § 2, del TFUE e non sono pregiudicati dal Regolamento. L'impugnazione da parte dello Stato membro si colloca al di fuori dei meccanismi processuali penali e può configurare un *direct attack* nei confronti di un atto procedurale dell'EPPO che lo Stato utilizza laddove ritenga l'atto affetto da incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione e anche per sviamento di potere. L'impugnazione al Tribunale dell'Unione è ipotizzabile laddove uno Stato membro ritenga lesi i propri interessi anche di natura finanziaria, nonché laddove l'esercizio dei diritti riconosciuti alla persona offesa ed al danneggiato non risultino confacenti allo scopo. Lo Stato italiano agisce quale ricorrente qualificato mediante la procedura descritta dall'art. 42 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea)[78]. In quest'ultimo caso si potrebbero verificare interessanti

[75] L'art. 19(1) del TUE recita come segue: "Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione".

[76] Sul punto, v., E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, cit., p. 43.

[77] Tra i primi commenti del riparto che evidenziano la criticità di una esclusione del ricorso in caso di *choice of forum* dell'EPPO v. F. GIUFFRIDA - V. MITSILEGAS, *Raising the bar? Thoughts on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, CEPS Insight, n. 2017/39, 30 novembre 2017, p.15ss.

[78] L'art. 42 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recita come segue: "Ricorsi alla Corte di giustizia dell'Unione europea

1. Le decisioni riguardanti i ricorsi alla Corte di giustizia dell'Unione europea o gli interventi in procedimenti in corso davanti alla stessa Corte, a tutela di situazioni di rilevante interesse nazionale, sono adottate dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per gli affari europei, in raccordo con il Ministro degli affari esteri e d'intesa con i Ministri interessati. Ove necessario, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei ne riferisce preventivamente al Consiglio dei Ministri.

2. Ai fini del comma 1, le richieste di ricorso o di intervento davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea sono trasmesse dalle amministrazioni proponenti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee e al Ministero degli affari esteri.

situazioni laddove il Tribunale dell'Unione dovesse caducare, al di fuori del processo penale, gli atti dell'EPPO inclusi quelli costituenti esercizio dell'azione penale con plausibile travolgimento delle attività successive al quale si dovrà allineare la corte nazionale.

Non rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 42, § 1, il controllo giurisdizionale degli atti del giudice adottati su istanza o richiesta dell'EPPO. Il regime di impugnazione di questi è di diretta pertinenza della normativa processuale nazionale, quale competenza originale e non "trasferita" (o ri-trasferita) dall'Unione[79]. Un'eccezione potrebbe essere rappresentata, come si vedrà, dagli atti dell'EPPO che sono soggetti alla "convalida" del giudice nazionale quando provvedimento è adottato senza contraddittorio e non è autonomamente impugnabile ed ha natura meramente formale ed esteriore. Non è, inoltre, escluso che possano porsi questioni di "invalidità" derivata fondate direttamente sul diritto dell'Unione che la giurisdizione nazionale è chiamata a risolvere eventualmente previo rinvio pregiudiziale direttamente in base all'art. 267 TFUE.

L'art. 42, § 3 stabilisce, in deroga alla competenza degli organi giurisdizionali nazionali, che "le decisioni dell'EPPO di archiviare un caso, quando contestate direttamente sulla base del diritto dell'Unione, sono soggette al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia conformemente all'art. 263(4) TFUE"[80]. Al riguardo, come osservato nel contesto dell'esame della procedura di archiviazione, la previsione non esclude il controllo giudiziario, laddove previsto dalla normativa nazionale o introdotto all'uopo, quando la decisione non è contestata direttamente in base al diritto dell'Unione.

I ricorrenti "non qualificati" possono ricorrere alla Corte di giustizia (ossia al tribunale) ai sensi dell'articolo 263, par. 4 TFUE per "il controllo giurisdizionale della Corte di giustizia delle decisioni dell'EPPO che incidono sui diritti degli interessati, ai sensi del capo VIII, e delle decisioni dell'EPPO che non sono atti procedurali, quali le decisioni dell'EPPO riguardanti il diritto di accesso del pubblico ai documenti, o le decisioni di rimozione di procuratori europei delegati adottate a norma dell'articolo 17 § 3, del Regolamento, o di qualsiasi altra decisione amministrativa" (art. 42(8)). Il Capo VIII attiene alla Protezione dei dati (artt. 47 - 89) e stabilisce il diritto di presentare un reclamo al Garante europeo per la protezione dei dati in relazione al trattamento di dati operativi (art. 88) ed il ricorso alla Corte di giustizia avverso la decisione di quest'ultimo (art. 89). Il diritto di ricorso in materia di diritto di accesso del pubblico ai documenti è riferito alle sole decisioni "non procedurali" aventi natura amministrativa, mentre il ricorso avverso per accesso a dati attinenti all'attività procedurale dell'EPPO è attribuito alle corti nazionali ai sensi dell'art. 42, § 1.

Un aspetto che probabilmente sfugge alla ripartizione di competenze effettuate dall'art. 42 riguarda l'attuazione delle Direttiva UE 2016/343 sulla presunzione di innocenza – peraltro richiamata dall'art. 41, laddove la violazione di tale diritto sia ascrivibile alla struttura "centrale" di EPPO, oltre la portata del "braccio" dell'art. 115-*bis* c.p.p..

---

3. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei e il Ministro degli affari esteri nominano, quale agente del Governo italiano previsto dall'articolo 19 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, un avvocato dello Stato, sentito l'Avvocato generale dello Stato.

4. Il Governo presenta senza ritardo alla Corte di giustizia dell'Unione europea i ricorsi deliberati dal Senato della Repubblica o dalla Camera dei deputati avverso un atto legislativo dell'Unione europea per violazione del principio di sussidiarietà, conformemente all'articolo 8 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Camera che ha deliberato il ricorso sta in giudizio per mezzo di chi ne ha la rappresentanza.

5. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131."

[79] Cfr. H.H. HERRNFELD Art. 42, in H.H. HERRNFELD – D. BRODOWSKI – C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 408.

[80] L'art. 263(4) del TFUE recita come segue: "*Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione.*"

L'ultimo periodo dell'art. 42, § 1, attribuisce, come accennato in precedenza, agli organi giurisdizionali nazionali il controllo giurisdizionale rispetto alla "mancata adozione da parte dell'EPPO di atti procedurali destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi la cui adozione era obbligatoria ai sensi del presente Regolamento". Si tratta in aspetto critico, in quanto il rimedio previsti dall'art. 265 TFUE rispetto alle omissioni di organi dell'UE, non è suscettibile di confezionamento sartoriale con introduzione di condizioni e limiti nei Regolamenti, a differenza di quanto stabilito per le azioni di nullità dall'art. 263, par. 5, del medesimo Trattato, con riferimento alle situazioni in cui siano istituiti organi o agenzie dell'UE.

5.2. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia

La competenza della Corte di giustizia a pronunciarsi in via pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 del TFUE è richiamata dall'art. 42(2), riguardo:

a) alla validità degli atti procedurali dell'EPPO nella misura in cui la questione della validità sia sollevata dinanzi a un organo giurisdizionale di uno Stato membro direttamente sulla base del diritto dell'Unione, ma non sulla interpretazione di tali atti procedurali. Si tratta di un aspetto, quello della validità degli atti procedurali, che rende vincolante il rinvio pregiudiziale anche per le corti che non sono di ultima istanza a meno che la questione appaia infondata. Il Considerando n. 89 richiama l'opportunità, sottolineata nella giurisprudenza della Corte di giustizia, che gli organi giurisdizionali nazionali sottopongano sempre questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia qualora nutrano dubbi sulla validità di tali atti rispetto al diritto dell'Unione[81]. Il Considerando n. 88 precisa che non possono formare oggetto di rinvio pregiudiziale questioni attinenti la validità degli atti procedurali dell'EPPO per quanto riguarda il diritto processuale nazionale o le disposizioni nazionali di recepimento di direttive, anche se Regolamento vi fa riferimento. ;

b) all'interpretazione o la validità di disposizioni del diritto dell'Unione, compreso il Regolamento EPPO;

c) all'interpretazione degli articoli 22 e 25 del presente Regolamento relativamente a eventuali conflitti di competenza tra l'EPPO e le autorità nazionali competenti[82].

Quest'ultima ipotesi è plausibilmente riferibile alle situazioni di disaccordo diverse da quelle in cui l'art. 25(6) rimette alle "autorità nazionali competenti" la decisione riguardo a chi sia competente tra l'EPPO e le procure nazionali. La Corte di giustizia adita in via di rinvio pregiudiziale esercita, al riguardo, una competenza che le imporrà approfondimenti in punto di fatto in misura significativa.

La decisione risolutiva dei disaccordi sarebbe, invece, attribuita all'EPPO nelle situazioni "base" descritte dagli articoli 22, § 1[83], e 25, § 1, che non richiedono un apprezzamento ulteriore dell'EPPO lasciano a quest'ultima la decisione[84]. Come accennato, altri Stati membri hanno introdotto rimedi interni avverso determinazioni assimilabili a quelle attribuite al procuratore

[81] Sul punto, H.H. HERRNFELD Art. 42, in H.H. HERRNFELD – D. BRODOWSKI – C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 428, riporta una diffusa analisi sulle distinzioni relative alle dottrine del cosiddetto *acte éclairé*, laddove una questione interpretativa di un atto sia già stata affrontata dalla Corte di giustizia, o dell'*acte clair*, qualora la questione sia così ovvia da non lasciare dubbi quanto alla interpretazione, cui si contrappone, in materia di validità degli atti che impone sempre in rinvio pregiudiziale, salva l'inammissibilità manifesta.

[82] Sulla scelta di definire la questione nell'ambito del rinvio pregiudiziale, v. C. di Francesco Maesa, *The Fight Against Impunity Between EU and National Legal Orders: What Role for the EPPO?*, in L. Marin - S. Montaldo (edito da), *The Fight Against Impunity in EU Law*, Hart Publishing, 2020, p. 150.

[83] L'assenza di rinvio nell'art. 25, § 6, al § 1 della medesima norma è notato da, E. Traversa, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, cit., p. 58.

[84] Secondo V. MITSILEGAS, *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, cit., p. 246, l'art. 25(6) attribuisce in via generale la competenza alle autorità nazionali.

generale dall'art. 16, comma 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 9, al fine di evitare dubbi riguardo alla legittimazione al rinvio pregiudiziale. Per quello che costituisce a tutti gli effetti l'*Italian way* del percorso di adattamento all'EPPO sussiste l'incertezza della legittimazione, laddove la soluzione affermativa presuppone il procuratore generale "più indipendente" dei suoi omologhi europei. Di massima, l'interpretazione degli artt. 22 e 25 del Regolamento rientra già nell'ipotesi descritta dall'art. 42, § 2, lett. b) e la previsione relativa al "conflitto" nella successiva lettera c), lo presuppone "irrisolto" e non deciso.

Vi potrebbero rientrare, eventualmente, le situazioni in cui l'EPPO non si attenga alla decisione adottata ai sensi dell'art. 25, § 6, ovvero la "eluda" per esempio attraverso l'innesto del caso in altro Stato membri, lasciandolo ad incubare, in vista della sua "riassegnazione" in import direttamente per l'esercizio dell'azione penale ovvero, guardando meno lontano, attraverso la clonazione di fascicoli.

Come è noto, il rinvio pregiudiziale non è uno strumento a disposizione della parti che possono bensì sollecitare il giudice.

5.3. I contenuti ulteriori del riparto giurisdizionale

Assolve una funzione fondamentale, come norma di chiusura, la ricognizione ad opera dell'art. 42, § 4, della competenza della Corte di giustizia in materia di risarcimento dei danni extracontrattuali causati dall'EPPO ai sensi dell'art. 268 del TFUE[85]. L'azione di risarcimento non è "filtrata" dal giudice nazionale o condizionata da alcunché e costituisce un mezzo "indiretto" per ottenere un pronunciamento sulla legittimità dell'azione dell'EPPO costituendo un incidente civile nel procedimento penale.

Ai sensi dei paragrafi 5 e 6 dell'art. 42, la Corte di giustizia è competente, rispettivamente ai sensi degli articoli 272 e 270 del TFUE, per eventuali controversie relative a clausole compromissorie contenute in contratti conclusi dall'EPPO e per eventuali controversie relative a questioni connesse al personale.

La Corte di giustizia è, inoltre, competente, secondo la previsione dell'art. 42 § 7, per la rimozione del procuratore capo europeo o dei procuratori europei a norma, rispettivamente, dell'articolo 14, § 5, e dell'articolo 16, § 5. Il Considerando n. 18 configura l'*accountability* quale "contrappeso all'indipendenza e ai poteri che il [...] regolamento conferisce all'EPPO", osservando che "il procuratore capo europeo rende pienamente conto dell'esercizio delle sue funzioni di capo dell'EPPO e, in quanto tale, ha la responsabilità istituzionale globale e risponde delle attività generali dell'EPPO dinanzi al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione" e che "una qualsiasi di queste istituzioni può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea («Corte di giustizia») per ottenerne la revoca dall'incarico in determinate circostanze, incluso in caso di colpa grave". Tale attribuzione di competenza, oltre a non costituire propriamente un "rimedio" è senz'altro di problematico inquadramento alla luce delle disposizioni dei Trattati. Queste prevedono ipotesi di rinvio alla competenza della Corte di giustizia in virtù di clausole compromissorie rispetto a "controversie", ma non una forma di "*impeachment*" quale quella descritta dalla norma citata che sono una conseguenza della "*agencification*" dell'Unione Europea. Il TFUE prevede un potere simile rispetto ai membri della Commissione (art. 245 par. 2), al mediatore europeo (art. 228, par 3) ed ai

[85] L'art. 268 del TFUE recita come segue: "La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a conoscere delle controversie relative al risarcimento dei danni di cui all'articolo 340, secondo e terzo comma". Dei commi richiamati dell'art. 340 del TFUE, solo il secondo è rilevante per l'EPPO - il terzo attiene infatti agli obblighi risarcitori della Banca Centrale Europea (BCE) e riguarda la responsabilità extracontrattuale dell'UE ("In materia di responsabilità extracontrattuale, l'Unione deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni").

membri della Corte dei conti (art. 286 par. 6)[86]. E' tuttavia dubbio che la competenza in parola possa essere legittimamente attribuita alla Corte di giustizia con regolamento.

Il Regolamento lascia, infine, impregiudicata la possibilità di procedimenti di infrazione di cui agli articoli 258 e 259 TFUE.

Le attività amministrative dell'EPPO sono soggette alle indagini del Mediatore europeo ai sensi dell'articolo 228 TFUE (art. 112 del Regolamento)[87]. Quest'ultima disposizione prevede al primo comma, che il mediatore europeo, eletto dal Parlamento europeo, sia "abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, e riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione, salvo la Corte di giustizia dell'Unione europea nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali". L'esclusione soggettiva della Corte è ribadita nel secondo laddove è previsto che il mediatore europeo proceda "alle indagini che ritiene giustificate, tranne quando i fatti in questione formino o abbiano formato oggetto di una procedura giudiziaria". Inciso che, nel contesto dell'art. 228 è strettamente riferibile alle procedure della Corte di giustizia ed alle procedure nelle quali i fatti oggetto del reclamo siano attualmente o siano stati, in precedenza, esaminati nell'ambito di una procedura giudiziaria. Ciò appare escludere dalla portata delle indagini del mediatore i "fatti" oggetto delle indagini dell'EPPO ma non anche il comportamento dell'EPPO. La limitazione delle indagini alle attività amministrative dell'EPPO appare, pertanto, di problematico inquadramento nel contesto del TFUE.

6. La *game theory* dell'interazione tra sistemi di tutela

Le possibili interazioni tra rimedi e garanzie apprestate dal codice di procedura penale e l'innesto dell'EPPO sono nel presente paragrafo considerate, inizialmente, in una prospettiva "statica", nella quale l'interazione non determina nuovi presupposti o situazioni legittimanti che costituiscano il presupposto per azionare uno specifico rimedio, e successivamente in forma "dinamica".

Saranno poi considerate le variabili del sistema complessivo, rappresentate, in primo luogo, dalla mancata "tenuta" del riparto di giurisdizione discusso nel precedente paragrafo, per la potenziale invalidità del Regolamento EPPO nella parte relativa alla riallocazione nei sistemi nazionali della giurisdizione avverso gli atti dell'EPPO, con ripristino del sistema, in tutto o in parte, dei mezzi di ricorso previsti dal TFUE. L'altra variabile è costituita dalla espansione dei rimedi nel sistema nazionale per colmare il *gap* determinato dal trasferimento delle competenze dalla Corte europea di giustizia - e dal tribunale- alle corti nazionali.

6.1. Incrementi e decrementi in punto di tutele dell'innesto dell'EPPO sull'impianto codicistico

In prospettiva "statica", il riparto di giurisdizione -risultante dalla sovrapposizione del sistema dei controlli giurisdizionali (preventivi più che successivi) del codice di procedura penale, il riparto descritto nell'art. 42 del Regolamento EPPO e l'attuazione nazionale operata dal decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 9 - in termini di tutele apprestate può essere sintetizzato in termini di "decrementi" ed "incrementi".

In una semplificazione estrema, può osservarsi come nello specifico ambito dei rimedi in senso lato e delle impugnazioni, l'ordinamento processuale italiano manifesti inadeguatezze di ordine sistemico e concettuale. Tali inadeguatezze sono ascrivibili essenzialmente all'idea del

[86] Cfr. H.H. HERRNFELD Art. 42, in H.H. HERRNFELD – D. BRODOWSKI – C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 435.

[87] Ai sensi dell'art. 24(3) del TFUE, "ogni cittadino dell'Unione può rivolgersi al Mediatore istituito conformemente all'articolo 228".

"processo delle parti" ed alla malintesa funzione riparatoria della inutilizzabilità quale "sanzione". La prima porta con sé una impostazione che vuole sottratta, di massima, al controllo giurisdizionale "successivo" gli atti delle parti, anche se una di queste, il pubblico ministero, dispone di significativi poteri suscettibili di incidere sui diritti dell'imputato e di terzi. La medesima idea è, inoltre, causa dell'assenza nel codice di procedura penale di una reale dimensione per la tutela giurisdizionale di quanti, non essendo parti, sono incisi da atti del procedimento; assenza non certo sanata dalle tutele in materia di riesame del sequestro e dissequestro. Quanto alla costruzione della inutilizzabilità intesa quale "sanzione" in funzione di rimedio, la stessa giova eventualmente (e poco, per il rigetto connaturato nel sistema, del formalismo giuridico) alle sole parti.

La "dimensione" del problema può essere agevolmente evidenziata con riferimento alla sentenza *Brazzi c. Italia* delle Corte europei dei diritti dell'uomo (CEDU)[88], che ha condannato l'Italia per l'assenza di rimedi successivi nei confronti del decreto di perquisizione domiciliare del pubblico ministero non seguito da sequestro, esponendo una problematica che in tre decenni di applicazione del nuovo codice di procedura penale[89], la giurisprudenza di legittimità ha sempre eluso evitando di coglierne le implicazioni. Le distorsioni concettuali, cui si è accennato, emergono, invece, in forma di recriminazioni, in alcune puntualizzazioni e reazioni alla decisione che si sono registrate nell'ambito della magistratura. Il riferimento è all'evocazione, in funzione rimediale, di improbabili responsabilità disciplinari del pubblico ministero e di "stampelle" sostanziali costituite da non meno improbabili accertamenti di responsabilità penali; quest'ultima costituisce evidentemente la cura palliativa per le carenze sistemiche in punto di riesame. Peraltro, la giurisprudenza appare persistere nell'escludere il controllo di legittimità al di fuori dalle situazioni di "abnormità" del provvedimento[90]. Ad ogni buon conto, l'adeguamento del codice di procedura penale alla decisione *Brazzi c. Italia* è ormai prefigurato nella attuale delega per la riforma della giustizia[91]. Ma se così non fosse e se la CEDU non avesse ancora esaminato la questione, l'atto che dispone la perquisizione non seguita da sequestro, sarebbe ricaduto comunque nell'ambito del controllo giurisdizionale previsto dall'art. 263 del TFUE e, nel sistema della "delocalizzazione" attuata dal Regolamento EPPO, sotto il controllo giurisdizionale che è devoluto al giudice nazionale. Se l'ordinamento nazionale non lo prevede, vi è un problema di "effettività" della tutela che può comportare conseguenze sulla tenuta dell'architettura della ripartizione "verticale" della competenza al controllo, "aggiustamenti" nell'ordinamento nazionale cui tale controllo è devoluto o una combinazione delle conseguenze citate. La vicenda "*Brazzi*" costituisce solo un esempio e non esaurisce la differente estensione tra il sistema di tutele europee e quelle nazionali riguardo a specifici atti, quali l'ordine di esibizione di documenti[92] e omissioni dell'organo dell'accusa, nonché anche alla possibilità, certo eccezionale, di adozione di *interim measures* per la sospensione dell'esecuzione di talune attività[93]. Rispetto a

[88] Corte europea diritti dell'uomo, Prima Sezione, *Brazzi c. Italia*, (Ricorso n. 57278/11), sentenza del 27 settembre 2018.
[89] *Ex plurimis*, Cass. pen., Sez. III, 10 febbraio 2011, n. 8999.
[90] Cass. pen., Sez. I, 12 novembre 2019, n. 15537.
[91] Sul punto, v. art. 1, comma 24, della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante «Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari». Il criterio direttivo citato recita come segue: "Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice di procedura penale in materia di controllo giurisdizionale della legittimità della perquisizione sono adottati nel rispetto del seguente principio e criterio direttivo: prevedere il diritto della persona sottoposta alle indagini e dei soggetti interessati di proporre opposizione innanzi al giudice per le indagini preliminari avverso il decreto di perquisizione cui non consegua un provvedimento di sequestro".
[92] Cfr., sul punto, Corte europea di giustizia (Grande Sezione), cause riunite C-245/19 e C-246/19, *État luxembourgeois c. B*, sentenza del 6 ottobre 2020, che ai §§ 68 afferma il principio per il quale non beneficia di un rimedio effettivo la persona che a fronte di una decisione che ingiunge la comunicazione di informazioni che sia arbitraria o sproporzionata è costretta ad esporsi ad una sanzione per contestare in via incidentale detta decisione nell'ambito del ricorso che gli è dato proporre avverso una sanzione.
[93] Al riguardo, v. Corte europea di giustizia, Tribunale, T-451/20 R, *Facebook Irlanda c. Commissione europea*, Ordine del Presidente del Tribunale del 29 ottobre 2020, relativo alla parziale sospensione pendente la decisione di una richiesta massiva per l'esibizione di varie centinaia di migliaia di documenti.

queste ultime, rimane da vedere come sarà attuata la delega contenuta nella legge 27 settembre 2021, n. 134, laddove prevede l'introduzione di rimedi alle stasi del procedimento mediante intervento del giudice per le indagini preliminari (art. 1, comma 9, lett. g)); peraltro l'attuazione potrebbe rappresentare un'occasione per rimediare alle carenze della normativa di attuazione dell'EPPO.

Il sistema presenta, tuttavia, ambiti potenziali di tutela *extra codicem*, per situazioni riconducibili all'art. 111, comma 7, Cost. - non in funzione non programmatica, ma nella sua recuperata diretta applicabilità - che per prassi, strategia o indole difensiva non sono compiutamente sfruttate. Si pensi, al riguardo, alle autorizzazioni del pubblico ministero previste dall'art. 349, commi 2-*bis* e 4, riguardo al prelievo coattivo di capelli o saliva ed al trattenimento negli uffici della polizia giudiziaria. Inoltre, non è da escludere che nell'applicazione pratica, sotto l'art. 42, § 1, del Regolamento, possano ricadere anche provvedimenti del pubblico ministero soggetti a convalida del giudice per le indagini preliminari[94]. Quest'ultima – che esprime una cognizione ridotta ai requisiti esteriori e meramente formali, è disposta senza contraddittorio e non risulta impugnabile - evidenzia una prassi pratica meramente confermativa. Il riferimento, in questo caso è agli artt. 267, commi 2 e 2-*bis* rispettivamente in materia di intercettazione e intercettazioni tra presenti mediante un captatore elettronico. La Corte europea di giustizia al fine di delimitare la propria giurisdizione rispetto a quella degli Stati membri nel caso di atti di impulso, istruzione o proposta che si inseriscono in procedimenti complessi *bottom up* (ossia dagli Stati membri all'Unione) culminanti con una decisione di un'istituzione dell'Unione, ha ritenuto dirimente l'ambito dei margini di discrezionalità delle istituzioni o degli organi dell'Unione. Non rientra pertanto nella giurisdizione esclusiva della Corte europea di giustizia un atto delle autorità nazionali in cui le istituzioni dell'Unione dispongono solo di un "margine di discrezionalità limitato se non nullo" e la cognizione di vizi dell'atto delle autorità nazionali è attribuita al giudice nazionale, "in nome del principio di tutela giurisdizionale effettiva … anche quando le norme di procedura nazionale non lo prevedono"[95]. Applicando il medesimo test alla situazione "inversa" (decreto dell'EPPO e convalida del g.i.p.) la natura di garanzia solo formale a discrezionalità limitata dovrebbe condurre a lasciare il controllo nel perimetro del controllo giurisdizionale che il Regolamento devolve alle autorità nazionale, ma con l'obbligo di assicurare l'esistenza di un controllo ai sensi dell'art. 19, par. 1 del TUE e della CDF.

Il regime dell'utilizzabilità degli elementi raccolti ovviamente non integra un controllo giurisdizionale effettivo sulla legittimità dell'atto non solo per i soggetti incisi, ma nemmeno per l'imputato. Con la medesima ratio, anche il provvedimento previsto dall'art. 359-*bis*, comma 2, per il prelievo coattivo di campioni biologici su persone viventi, che in ogni caso attinge la sfera dell'art. 111, comma 7, Cost. potrebbe ricadere sotto l'art. 42, § 1, del Regolamento.

Il Regolamento EPPO opera in "decremento" del quadro di garanzie consolidato nell'attuale codice di procedura quantomeno riguardo:

a) alla perdita a discapito della persona offesa, non compensata in sede di attuazione, della elisione del controllo del giudice sull'azione penale, al di fuori dai casi in cui questa sia contestata direttamente in base al diritto dell'Unione;

b) alla "esportabilità" dell'azione penale a seguito di indagini condotte in Italia, senza controllo giurisdizionale se non nello Stato nel quale l'azione penale è esercitata;

c) alla "importabilità" dell'azione penale a seguito di indagini condotte all'estero, senza controllo giurisdizionale effettivo all'atto dell'esercizio l'azione penale in Italia per la latitudine dei criteri giurisdizionali e la tolleranza all'espansione della giurisdizione.

---

[94] L'aspetto è trattato rispetto alla «*Nachträgliche gerichtliche Bestätigung*» assimilabile alla «convalida del giudice per le indagini preliminari, da R. Esser, *§ 12 Rechtsschutz*, in H.H. Herrnfeld - R. Esser (edito da), *Europäische Staatsanwaltschaft. Handbuch,* Baden Baden, 2022, p. 303.

[95] Corte europea di giustizia, Grande sezione, C-219/17, *Silvio Berlusconi c. Banca d'Italia*, sentenza del 19 dicembre 2018, §§ 44 - 47.

I “decrementi” *sub* a) e b) non sono immanenti nell’innesto dell’EPPO sul sistema processuale nazionale, ma conseguenza delle scelte normative di attuazione, mentre quella *sub* c) costituisce un deficit strutturale dell’EPPO.

Il riparto di giurisdizione operato dal Regolamento EPPO rinviando all’assetto consolidato con i rimedi degli Stati membri, sottrae nell’intendimento dei “negoziatori”, ma non in forma espressa, all’indagato, alla persona offesa ed ai terzi incisi da atti di quello che è comunque un organo dell’Unione, la possibilità di un accesso diretto al Tribunale per un controllo di legittimità ai sensi dell’art. 263, par. 4, del TFUE fondato sul diritto dell’Unione e sulla CDF. Una eccezione “espressa” è costituita dalla deroga *sub* art. 42, § 3.

Nel “consolidato”, dei due sistemi la declaratoria della nullità dell’atto e della sua invalidità - che ai sensi dell’art. 264 del TFUE è la conseguenza della fondatezza del ricorso previsto dall’art. 263, par. 4, del TFUE - è apparentemente sottratta al controllo attribuito agli organi giurisdizionali nazionali per essere subordinata al rinvio pregiudiziale ai sensi dell’art. 42, § 2, lett. a). Quest’ultimo non è apprestato a favore delle parti. In ogni caso, rispetto alla ordinaria natura facoltativa del rinvio pregiudiziale per gli organi le cui decisioni sono appellabili, le questioni di validità di atti, sono sempre obbligatorie.

Sulla funzionalità dell’aggregato pesa anche l’impostazione per cui i ricorsi volti a ottenere una pronuncia dichiarativa dell’esistenza di un obbligo dell’EPPO di pronunciarsi - alle condizioni di procedibilità della previa richiesta o intimazione a provvedere ed il decorso di due mesi, nella loro attribuzione agli organi giurisdizionali nazionali ai sensi dell’art. 42, § 1, secondo periodo, apparentemente richiede comunque il previo rinvio pregiudiziale ai sensi dell’art. 42, § 2, lett. a). Per contro, nel sistema dei trattati, l’art. 265, comma 3, prevede che “ogni persona fisica o giuridica può adire la Corte alle condizioni stabilite dai commi precedenti per contestare ad una istituzione, organo o organismo dell'Unione di avere omesso di emanare nei suoi confronti un atto che non sia una raccomandazione o un parere”. Nella devoluzione del controllo agli organi nazionali, il rimedio previsto dall’art. 265 è stato “spacchettato”, in quando la contestazione dell’illegittimità dell’omissione passa attraverso il rinvio pregiudiziale, anche in questo caso “obbligatorio”. In pratica i rimedi “diretti” nel sistema dei Trattati sono divenuti “bifasici” nella devoluzione alle giurisdizioni nazionali del controllo degli atti dell’EPPO. Sopravvive, invece, l’azione per danni nei confronti dell’EPPO ai sensi dell’art. 268 del TFUE, con accesso diretto al Tribunale dell’Unione. Sul punto è bene osservare che i rimedi nazionali in materia di durata eccessiva del procedimento previsti dalla legge 24 marzo 2001, n. 89 (la cosiddetta “*legge Pinto*”) possono porre delicate questioni di “imputazione” del ritardo con conseguente attribuzione della durata delle indagini all’EPPO, ma possono anche portare a differenti soluzioni sulla base dell’assenza di rimedi atti a presidiare il rispetto dei termini. In ogni caso, l’azione per danno extracontrattuale innanzi al Tribunale per la durata eccessiva del procedimento appare un’opzione percorribile.

Ad una valutazione sommaria, il bilancio appare comunque positivo, anche se presuppone una più avanzata interdisciplinarità per i difensori penali ai quali è richiesto di rileggere il processo alla luce dei principi sviluppati dalla giurisprudenza europea in settori come, in particolare, il diritto della concorrenza.

6.2. Le variabili rappresentate del superamento della partizione statica dell'art. 42

In una prospettiva "dinamica", che non ipotizza l'immutabilità del riparto di competenze, possono ipotizzarsi differenti scenari. In particolare, se il riparto di giurisdizione in punto di controllo giurisdizionale "successivo" tra le corti degli Stati membri e la Corte di giustizia ed il tribunale dell'Unione appare insoddisfacente nel suo complesso, la Corte di giustizia potrebbe, infatti, ritenere il riparto non conforme al diritto dell'Unione[96]. L'art. 86(3) appare consentire una semplificazione delle procedure, ma non una radicale deviazione dai Trattati. Come osservato nella recente letteratura, la Corte di giustizia dell'Unione ha già considerato, in passato, incompatibili con il diritto dell'Unione disposizioni di accordi internazionali che inficiano la allocazione dei poteri prevista nel TFUE e l'autonomia del sistema legale dell'Unione la cui osservanza è assicurata dalla Corte di giustizia[97]. Il riferimento, in questo caso, è all'opinione della Corte sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo[98] laddove l'autonomia è richiamata anche rispetto agli Stati membri. Analoga affermazione ha caratterizzato la decisione della Corte che ha escluso la compatibilità con il diritto dell'Unione degli trattati bilaterali in materia di investimenti (*Bilateral investment treaty* - BIT o TBI)[99] che mettono in discussione "*la salvaguardia del carattere proprio dell'ordinamento istituito dai Trattati, garantita dalla procedura del rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE*". Una declaratoria di invalidità del Regolamento da parte della Corte di giustizia potrebbe ripristinare in tutto o in parte il sistema dei ricorsi europei avverso gli atti dell'EPPO.

L'altra disposizione parzialmente rilevante per valutare le deroghe introdotte con nell'art. 42 del Regolamento è l'art. 263, par. 5, del TFUE il quale prevede che "gli atti che istituiscono gli organi e organismi dell'Unione possono prevedere condizioni e modalità specifiche relative ai ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche contro atti di detti organi o organismi destinati a produrre effetti giuridici nei loro confronti". Al riguardo occorre osservare che le condizioni e le modalità costituiscono mere specificità di carattere procedurale volte a considerare strutture e rimedi

[96] Sulla questione v. H.H. HERRNFELD Art. 42, in H.H. HERRNFELD – D. BRODOWSKI – C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 437. Al riguardo, enfatizzano la non modificabilità della disciplina di cui all'art. 267, N. Wahl - L. Prete, *The Gatekeepers of Article 267 TFEU: On Jurisdiction and Admissibility of References for Preliminary Rulings,* in *Common Market Law Review*, vol. 55 (2018), p. 511.

[97] Così H.H. HERRNFELD Art. 42, in H.H. HERRNFELD – D. BRODOWSKI – C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 437.

[98] Parere 2/13 della Corte (Seduta Plenaria), 18 dicembre 2014. Nell'opinione particolare rilevanza assume il § 170, laddove si legge che "*l'autonomia di cui gode il diritto dell'Unione rispetto al diritto dei singoli Stati membri nonché rispetto al diritto internazionale esige che l'interpretazione di tali diritti fondamentali venga garantita nell'ambito della struttura e degli obiettivi dell'Unione*". Nel successivo § 174, la Corte ha affermato che "*per garantire la preservazione delle caratteristiche specifiche e dell'autonomia di tale ordinamento giuridico, i Trattati hanno istituito un sistema giurisdizionale destinato ad assicurare la coerenza e l'unità nell'interpretazione del diritto dell'Unione*.". Il ragionamento è, infine, completato nel § 176 con la considerazione per cui "*la chiave di volta del sistema giurisdizionale così concepito è costituita dal procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 TFUE, il quale, instaurando un dialogo da giudice a giudice proprio tra la Corte e i giudici degli Stati membri, mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione … permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai Trattati*".

[99] Corte europea di giustizia (Grande Sezione), *Repubblica Slovacca c. Achmea*, C-284/16, sentenza del 6 marzo 2018. In senso, analogo, riguardo all'autonomia del diritto dell'Unione, Corte europea di giustizia (Grande Sezione), *Commissione c. Regno di Spagna e Ungheria*, C-638/19 P, sentenza del 25 gennaio 2022

interni[100] che, in ogni caso, non potrebbero azzerare il rimedio rendendolo non effettivo[101]. In tale prospettiva la Corte di giustizia dell'Unione potrebbe "ritoccare" il riparto risultante dal Regolamento, riaprendo la porta al ricorso[102].

Occorre anche osservare che l'art. 42 del Regolamento appare anche prestarsi a ritenere non precluso l'accesso diretto al tribunale ai sensi dell'art. 265, al di là di quelli che erano gli intendimenti.

In una differente prospettiva, sempre "dinamica", se il riparto di competenza introdotto dall'art. 42, § 1, non comporta la sussidiarietà dei rimedi previsti dal TFUE a sopperire alla inidoneità o mancanza di rimedi nazionali[103], determina, comunque in virtù del decentramento del controllo

[100] Un esempio è costituito dai Regolamenti (EU) No 1093/2010, 1094/2010 e 1095/2010 istitutivi rispettivamente della *European Banking Authority* (EBA), della *European Insurance and Occupational Pensions Authority* (EIOPA) e della *European Securities and Markets Authority* (ESMA) che condividono un *Board of Appeal* che fornisce un "rimedi interni" e le cui decisioni sono impugnabili innanzi al Tribunale ai sensi dell'art. 263 del TFUE. Al riguardo, v. W. Blair - G. Cheng, *The role of judicial review in the EU's financial architecture and the development of alternative remedies: The experience of the Board of Appeal of the European Supervisory Authorities*, in *Judicial review in the Banking Union and in the EU financial architecture Conference jointly organized by Banca d'Italia and the European Banking Institute*, *Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale*, Banca d'Italia, 2018, p. 29. Rimedi "interni" sono previsti anche nell'ambito dello *European Union Intellectual Property Office* (EUIPO), del *Community Plant Variety Office* (CPVO), della *European Chemicals Agency* (ECHA) e della *European Union Aviation Safety Agency* (EASA). In relazione alle decisioni degli organi indipendenti di questi ultimi uffici ed agenzie, sono stati modificati il Protocollo ai trattati contenente lo Statuto della Corte ed il Regolamento di procedura, al fine di escludere la impugnabilità delle decisioni dal tribunale come istanza di impugnazione, a meno che la Corte non ritenga di procedere (art. 58a dello Statuto); esclusione applicabile anche alle decisioni di *independant boards* istituiti nell'ambito di organi ed agenzie dopo il 1° maggio 2019.

[101] Al riguardo, v. Tribunale (Quarta sezione), *European Dynamics Luxembourg SA*, Causa T-556/11, sentenza del 27 April 2016. Il Tribunale (Nona sezione), *KF c. Centro satellitare dell'Unione europea (SATCEN)*, Causa T-286/15, sentenza del 25 ottobre 2018, che ha ritenuto (§ 107) che "*non può essere interpretata nel senso che concede al Consiglio, nella sua decisione relativa allo statuto del personale del SATCEN, il diritto di sottrarre a qualsiasi controllo giurisdizionale da parte del giudice dell'Unione gli atti adottati dal direttore del SATCEN e destinati a produrre effetti giuridici nell'ambito del suo funzionamento interno, attribuendo alla commissione di ricorso la competenza esclusiva per decidere «[senza che sia] possibile presentare ricorso» le controversie tra il SATCEN e il suo personale* [in quanto] *siffatta interpretazione pregiudicherebbe la competenza del giudice dell'Unione di assicurare «il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati», come richiesto dall'articolo 19, paragrafo 1, primo comma, seconda frase, TUE*". Nella decisione sull'appello della sentenza del Tribunale, la Corte europea di giustizia (Seconda Sezione), *Centro satellitare dell'Unione europea (SATCEN) c. KF*, Causa C-14/19 P, sentenza del 25 giugno 2020, ha osservato sullo specifico punto (§ 62) che "*«condizioni e modalità specifiche» indicate all'articolo 263, quinto comma, TFUE, consentono la fissazione, da parte di un'istituzione, di un organo o di un organismo dell'Unione, di condizioni e modalità interne, precedenti a un ricorso giurisdizionale, che disciplinano, segnatamente, il funzionamento di un meccanismo di autosorveglianza o lo svolgimento di un procedimento di composizione amichevole, come ha considerato il Tribunale al punto 107 della sentenza impugnata, tali condizioni e modalità non possono, contrariamente a quanto sostenuto dal SATCEN, essere interpretati nel senso che autorizzano un'istituzione dell'Unione a sottrarre controversie che comportano l'interpretazione o l'applicazione del diritto dell'Unione alla competenza sia dei giudici degli Stati membri sia del giudice dell'Unione*". Sulla questione, v. G. BIRKELAND, *Judicial Review of Procedural Acts of the European Public Prosecutor's Office. A Legal Analysis of Article 42 of the Regulation on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office*, Master's Thesis in EU Law, 30 ECTS, Università di Upsala, 2020, p. 35.

[102] M. v. Galen, *Defence Issues in EPPO Proceedings*, – Council of Bars and Law Societies of Europe, 21 ottobre 2021. Rispetto alla Giardia di frontiere e costiera dell'Unione europea, v. M. Gkliati, *Accountability of the European Border and Coast Guard Agency: Recent developments, legal standards and existing mechanisms*, RLI Working Paper No. 30, 2017, p. 6

[103] Al riguardo, è richiamata la decisione Corte europea di giustizia, *Unión de Pequeños Agricultores*, C-50/00 P, sentenza del 25 luglio 2002. Nella circostanza, i ricorrenti avevano denunciato l'assenza di rimedi giurisdizionali interni che consentano, eventualmente, un controllo di validità sul regolamento impugnato attraverso il rinvio pregiudiziale *ex* art. 177 (*olim*, adesso art. 267) del Trattato. La Corte ha osservato, al riguardo, (§ 62) che "*il principio della parità di tutti gli amministrati per quanto riguarda i presupposti per adire il giudice comunitario mediante ricorso d'annullamento postula che tali presupposti non dipendano da circostanze proprie del sistema giurisdizionale di ciascuno Stato membro*". Tuttavia, secondo la Corte (§ 63) "*questi elementi non possono tuttavia indurre il Tribunale a discostarsi dal sistema di rimedi giurisdizionali istituito dall'art. 173, quarto comma, del Trattato, quale è stato chiarito dalla giurisprudenza, e a trascendere i limiti posti alla sua competenza da questa disposizione*". Quanto al rapporto tra l'art. 263 del TFUE e l'art.

presso le Corti degli Stati membri e del connesso trasferimento di responsabilità, l'obbligo di rendere disponibili rimedi nazionali conformi all'art. 19, par. 1, del TUE e dell'art. 47 della CDF[104]; obbligo che è accertabile in sede di rinvio pregiudiziale, ma che può anche comportare, qualora violato, l'avvio di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea.

L'attuazione nell'ordinamento nazionale dell'art. 19, par. 1, secondo comma, del TUE è da anni al centro dell'evoluzione nell'ambito amministrativo e contabile. Le Sezioni Unite hanno tentato di estendere la portata del ricorso previsto dall'art. 111, comma 8 Cost. avverso le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti – ammesso dalla disposizione costituzionale "per i «soli» motivi inerenti alla giurisdizione" – anche alle situazioni che implichino negazione astratta della giurisdizione davanti alla giurisdizione speciale. Tale evoluzione o interpretazione dinamica ha subito una battuta d'arresto ad opera della Corte costituzionale che nella sentenza 18 gennaio 2018, n. 6, pur ammettendo l'eccesso di potere giurisdizionale nella forma del cosiddetto "arretramento", ha escluso la successiva riconducibilità alla "negazione della giurisdizione" della decisione erronea resa in violazione del diritto dell'UE[105]. In seguito, la Corte di giustizia dell'UE[106] - intervenuta con la decisione *Randstad Italia* sulla questione pregiudiziale sollevata dalle Sezioni Unite - ha ritenuto, adottando una linea "non invasiva", che tale limitazione non pregiudica neppure il principio di effettività e non rivela alcun elemento da cui risulti la violazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, neppure rispetto a situazioni di omesso rinvio pregiudiziale.

Se la limitazione contestata dalle Sezioni Unite con il rinvio pregiudiziale ha una sua *ratio* nel presidio dei rispettivi ambiti di giurisdizione del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, è lecito attendersi che la Cassazione manifesti maggiore ed incondizionata apertura verso il superamento di

---

47 del TUE, secondo la Corte europea di giustizia (Grande Sezione), *Inuit Tapiriit Kanatami e altri contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, Causa C-583/11 P, sentenza del 3 ottobre 2013, "*tutela conferita dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, detto articolo non ha ad oggetto la modificar del sistema di controllo giurisdizionale previsto dai Trattati, ed in particolare le norme relative alla ricevibilità dei ricorsi proposti direttamente dinanzi al giudice dell'Unione europea* […] *quindi, i requisiti di ricevibilità previsti dall'articolo 263, quarto comma, TFUE devono essere interpretati alla luce del diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva, senza tuttavia giungere ad escludere l'applicazione dei requisiti previsti dal suddetto Trattato*". Nel medesimo senso, Corte europea di giustizia (Sesta Sezione), *Armando Carvalho e altri*, Causa C-565/19 P, sentenza del 25 March 2021. Corte europea di giustizia (Quarta Sezione), *Liivimaa Lihaveis MTÜ*, Causa C-562/12, sentenza del 17 settembre 2014, ha ritenuto che la non impugnabilità di un atto che, nel caso di specie, costituiva attuazione del diritto dell'Unione, non rispettava il principio della tutela giurisdizionale effettiva sancito all'articolo 47, primo comma, della CDF.

[104] Cfr. H.H. Herrnfeld Art. 42, in H.H. Herrnfeld – D. Brodowski – C. Burchard, *European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 420. Con riferimento all'attuazione del Regolamento in Germania, R. Esser, *§ 12 Rechtsschutz*, in H.H. Herrnfeld - R. Esser (edito da), *Europäische Staatsanwaltschaft. Handbuch,* Baden Baden, 2022, p. 302, ritiene "non glorioso" il fatto che per parte delle misure dell'EPPO nella fase dell'*Ermittlungsverfahren* il controllo giurisdizionale sia assicurato dalla disposizione "tappabuchi" del § 98, II, StPO, perdipiù in via analogica. Occorre nondimeno osservare che l'ordinamento processuale tedesco assicura comunque, al § 101, VII, la possibilità di un controllo giurisdizionale su istanza del terzo (in quanto caso non solo il "bersaglio" delle misure, ma anche il "terzo inciso") nei confronti di mezzi di coercizione occulti, tra i quali il "captatore".

[105] In epoca successiva alla decisione della Corte costituzionale, 18 gennaio 2018, n. 6, Cass., Sezioni unite civili, 9 novembre 2018, n. 28652, ha affermato, che "*il ricorso in cassazione contro le decisioni del Consiglio di Stato, consentito per i soli motivi inerenti alla giurisdizione dall'art. 111 Cost., è ammissibile per il difetto assoluto di giurisdizione solo quando manchi nell'ordinamento una norma di diritto astrattamente idonea a tutelare l'interesse dedotto in giudizio, sì che non possa individuarsi alcun giudice titolare del potere di decidere*". In precedenza Cass., Sezioni unite civili, 19 gennaio 2007, n. 1139. Nel senso che la decisione citata della Corte costituzionale comporta l'inammissibilità del ricorso quando "*non v'è l'intreccio della questione dei limiti esterni della giurisdizione con il diritto unionale*", Cass., Sezioni unite civili, 11 novembre 2019, n. 29082. In seguito, Cass., Sezioni unite civili, 30 ottobre 2020, n. 24107, ha ritenuto, richiamando una precedente giurisprudenza che il mancato rinvio pregiudiziale da parte del Consiglio di Stato alla Corte europea di giustizia del Lussemburgo non configura una questione attinente allo sconfinamento dalla giurisdizione del giudice amministrativo visto che tale Corte, nell'esercizio del potere di interpretazione di cui all'art. 234 del Trattato istitutivo della Comunità economica Europea, non opera come giudice del caso concreto, bensì come interprete di disposizioni ritenute rilevanti ai fini del decidere da parte del giudice nazionale, in capo al quale permane in via esclusiva la funzione giurisdizionale". Nel medesimo senso, Cassazione, Sezioni unite civili, 15 aprile 2020, n. 7839.

[106] Corte di giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione, C-497/20, *Randstad Italia SpA*, 21 dicembre 2021.

limitazioni ad una tutela giurisdizionale ai sensi dell'art. 19, par. 1, TUE nell'ambito della giurisdizione ordinaria. Ove ciò non accadesse si potrebbe quasi pensare che la predetta decisione *Randstad Italia* - promossa dalla Corte di cassazione - sia scaturita da un mero tentativo di affermazione della supremazia dalla stessa Corte di cassazione sulle giurisdizioni speciali, tentando dunque una sorta di "scalata ostile" nei confronti di queste ultime. Ciò a maggior ragione in una situazione, come quella dell'EPPO, in cui il Regolamento opera un delicato bilanciamento e trasferisce agli Stati membri la tutela primaria avverso atti ed omissioni di un organo dell'UE.

6.3. Imputazione degli atti dell'EPPO allo Stato membro sotto la CEDU

Illustrate sinteticamente interazioni, variabili e direttrici di evoluzione del sistema dei rimedi, occorre accennare brevemente alle interazioni del sistema costituito dall'innesto con il sistema di tutela della CEDU[107]. L'EPPO è un organo dell'Unione europea che, come è noto, non è parte della Convenzione EDU, della quale recepisce i principi ma alla cui giurisdizione è sottratta. I criteri di imputazioni agli Stati membri dell'Unione delle azioni dell'EPPO ai fini della CEDU, alla luce del carattere "ibrido" dell'organo, sono improntati all'esistenza di margini di attuazione e di manovra[108].

Nella attribuzione tendenziale dei controlli giurisdizionali agli Stati membri, il mancato o insoddisfacente esercizio di tali controllo a fronte di violazioni della CEDU è e resta imputabile agli Stati membri. Per altro, al fine della valutazione della predisposizione di rimedi effettivi, ai sensi dell'art. 13 della CEDU, vengono in rilievo non solo i sistemi nazionali nella loro staticità, ma anche gli obblighi di approntare quel controllo esteso che il sistema dell'Unione prefigura nell'art. 19 TUE e 47 CDF e la cui attuazione lascia (e pretende) dagli Stati membri. Da tale punto di vista, la mancata attuazione delle previsioni costituzionali dell'Unione diviene rilevante sotto la CEDU. All'opposto, se la Corte di giustizia dell'Unione dovesse far saltare la ripartizione di cui all'art. 42 del Regolamento, ritenendola illegittima in tutto o in parte, la misura del ripristino dei rimedi Europei e della possibilità di ricorso al Tribunale dell'Unione diventerebbe la misura della tendenziale esclusione dell'imputazione delle violazioni dell'EPPO allo Stato membro. Residuerebbe, in tale caso, comunque un margine di responsabilità dello Stato membro, quantomeno laddove il "sistema europeo" non risultasse equivalente per garanzie a quelle nazionali.

7. Conclusioni

L'istituzione dell'EPPO determina una situazione nella quale la devoluzione agli Stati del controllo giurisdizionale di legittimità sugli atti dell'EPPO comporta per gli Stati membri e per l'Italia obblighi che tendono ad assicurare, nell'ordinamento nazionale, la medesima compiutezza dell'ordinamento dell'UE quanto alla tutela giurisdizionale, ed implicano un obbligo specifico di predisporre forme di tutela effettive che giustifichino il trasferimento citato. Ne deriva che i margini di compatibilità con l'ordinamento dell'UE di norme interne che escludono l'accesso ad un rimedio effettivo avverso gli atti dell'EPPO saranno decisamente minori rispetto a quanto affermato ad oggi dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE con possibile revisione della giurisprudenza in punto sussidiarietà dei rimedi europei in caso di assenza o insufficienza di rimedi nazionali; quantomeno in mancanza di revisioni più radicali dell'impianto dei controlli giurisdizionali.

---

[107] Sul rapporto tra EPPO e diritti dell'uomo, v. F. GIUFFRIDA - V. MITSILEGAS, *The European Public Prosecutor's Office and Human Rights*, in W. GEELHOED - L.H. ERKELENS - A.W.H. MEIJ (edito da), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, the Haugue. 2017, p.59ss.

[108] Al riguardo R. Esser, *§ 12 Rechtsschutz*, in H.H. HERRNFELD - R. ESSER (edito da), *Europäische Staatsanwaltschaft,* cit., p. 319, richiama la giurisprudenza della CEDU discendente dal caso *Bosphorus c. Irlanda*. In generale sulle implicazioni dell'istituzione dell'EPPO sotto la CEDU, v. J. Callewaert, *No Case to Answer for the European Public Prosecutor Under the European Convention on Human Rights? Considerations on Convention Liability for Actions of the European Public Prosecutor's Office*, *Europe des Droits & Libertés / Europe of Rights & Liberties*, 2021.

Il contesto appare estremamente fluido e rappresenta un'occasione, ben oltre l'intendimento dei negoziatori della cooperazione rafforzata per l'EPPO, di uniformare il livello di tutela, come un effetto di *fallout* ben oltre i procedimenti attribuiti all'EPPO; aspetto connesso a quella funzione di "*institution building*" che l'EPPO esercita.

Se l'attuazione normativa dell'EPPO presenta problematiche di ordine sistematico derivanti di un approccio focalizzato esclusivamente sugli aspetti di interesse della magistratura ordinaria, un riequilibro può comunque derivare da puntuali azioni atte a delineare, alla prima favorevole occasione, i contorni della tutela. Ciò vale per quel che residua dal riparto di competenze descritto dal Regolamento, attraverso lo *stress test* del sistema volto ad esplorare ogni possibilità di sopravvivenza in via sussidiaria della giurisdizione del Tribunale dell'Unione. Analogamente, dovrà essere messa alla prova la legittimità del Regolamento stesso e altresì la consistenza ed effettività del sistema di tutela ove affida alle autorità nazionali il controllo giurisdizionale al fine di verificarne l'adeguatezza al diritto costituzionale dell'Unione, eventualmente sfruttando le ipotesi di accesso diretto per danni al Tribunale dell'Unione. Sforzo che, ad assestamento avvenuto, potrà mostrare un "saldo attivo" in termini di riequilibrio tra accusa e difesa e disponibilità di vie di ricorso comportando, auspicabilmente, l'abbandono dell'idea della tassatività delle impugnazioni unitamente a consunti corredi concettuale concettuali che nell'idea del processo di parti, sopravvalutano la valenza della inutilizzabilità e circoscrivono i diritti dei terzi incisi da provvedimenti del pubblico ministero e anche del giudice.

Documentazione e giurisprudenza internazionale

a cura di Francesca Graziani

INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION

1 March 2022

Declaration of the Institute of International Law on Aggression in Ukraine

The members of the Institute of International Law are following with dismay the ongoing Russian military operations in Ukraine.

According to its Statutes, the Institute aims to contribute, "within the limits of its competence, either to the maintenance of peace, or to the observance of the laws of war". Building on a tradition that won it the Nobel Peace Prize in 1904, the Institute sees it as its duty to firmly denounce the aggression for which the Russian Federation is responsible through its massive military intervention in Ukraine.

The Institute of International Law emphasizes that this action:

(1) is contrary to the most fundamental principles of international law, repeatedly reaffirmed and clarified in the resolutions it has adopted in the past, whether it concerns

(a) the prohibition of the use of armed force in international relations, and the territorial integrity of States, both proclaimed by Article 2, paragraph 4, of the Charter of the United Nations (hereinafter the Charter) (Resolutions relating to Present Problems of the Use of Force in International Law, in particular that on the Authorization of the Use of Force by the United Nations of 2011 adopted at the Rhodes session and the Bruges Declaration on the Use of Force of 2003),

(b) the equal rights of peoples and their right to self-determination as a basis for friendly relations among nations in accordance with Article 1, paragraph 2, of the Charter (Resolutions relating to Present Problems of the Use of Force on International Law, in particular that on Military Assistance on Request of 2011 adopted at the Rhodes session); or

(c) non-intervention in the affairs of other States as prohibited by paragraph 7 of Article 2 of the Charter (Resolution on The Protection of Human Rights and the Principle of Non-intervention in Internal Affairs of States of 1989 adopted at the Session of Santiago de Compostela);

(2) cannot find any legal justification, either in the principle of the inherent right of self-defence provided for in Article 51 of the Charter in the absence of an armed attack on the part of Ukraine, or in a Security Council resolution adopted under Chapter VII of the Charter;

(3) is inconsistent with specific commitments made by Russia to Ukraine (Budapest Memorandum on Security Assurances in Connection with Ukraine's Accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons of 1994 and the "Minsk Agreements" of 2014 and 2015, unanimously approved by the Security Council in Resolution S/RES/2202) and cannot be justified as lawful "countermeasures", which must not themselves violate peremptory norms of general international law (jus cogens) in any circumstance.

No argument of a political nature, including security arguments, can serve as a justification to disregard the basic rules of the legal system that the international community has established at the cost of so many sacrifices in the past. Multilateralism, and not recourse to unilateral action, must guide the conduct of States with a view to the maintenance of international peace and security.

The Institute notes that the international responsibility of the Russian Federation is engaged for its serious breach of obligations arising from peremptory norms of international law and that, as

such, Russia exposes itself to appropriate measures in accordance with international law and without prejudice to Ukraine's right of self-defence.

The Institute recalls that the ongoing military operations call ipso facto for the application of international humanitarian law, including the rules relating to occupation, as well as all the other rules applicable in times of armed conflict. It recalls also that persons responsible for international crimes as defined by international law may be prosecuted and sentenced in accordance with the law in force.

Faithful to its mission, the Institute remains convinced that, while international law alone cannot prevent the outbreak of violence, it must remain the compass by which States are guided, and it is more than ever determined to strengthen its work to promote "the progress of international law". The Institute adds its voice to that of other actors in the international community, including the learned societies acting in defense of the rule of law, who call for an end to the war in Ukraine and the settlement in good faith of disputes between the States concerned through all appropriate means of peaceful settlement.

Riferimenti bibliografici

Donato Castronuovo, AA.DD., *Sicurezza sul lavoro*, Torino, *Giappichelli*, 2021

Il volume è dedicato all'approfondimento sistematico delle principali peculiarità del diritto penale della sicurezza sul lavoro. Tali peculiarità si manifestano, ad esempio, sul piano delle fonti, interne ed europee; dei soggetti attori della sicurezza e delle loro reciproche interazioni; delle tecniche di tutela adottate per la protezione dei beni fondamentali – collettivi e individuali – coinvolti. Il sotto-sistema "sicurezza sul lavoro" ha plasmato così un "volto nuovo" del diritto penale, che, nell'arcipelago del diritto penale economico, si mostra come un modello regolativo dotato di notevole forza espansiva, tanto da aver ispirato, in alcune propaggini, anche altri sotto-sistemi normativi come, ad esempio, la disciplina della responsabilità da reato degli enti o il diritto penale dell'ambiente.

Il volume mira ad inserirsi nel vivace dibattito sulle principali questioni interpretative e applicative che agitano questo fondamentale settore normativo, attraverso un approccio non solo descrittivo, ma critico e problematico. Pertanto può essere un riferimento per lo studio universitario e un punto di partenza per l'approfondimento *post lauream*, essendo altresì destinato agli operatori sia giuridici che economici.

Giorgio Cella, *Storia e geopolitica della crisi ucraina. Dalla Rus' di Kiev a oggi*. Roma, *Carocci editore*, 2021

Il volume, in un costante rimando tra dinamiche storiche e attualità geopolitica, si rivela uno strumento utile per l'analisi dei complessi fenomeni che hanno condotto, nei secoli, all'odierno conflitto in Ucraina, ad oggi la più importante crisi politico-militare su suolo europeo del XXI secolo. Una lunga traiettoria che dai tempi di Erodoto giunge sino ad *Euromajdan*, dove l'attenta ricostruzione storica si interseca con efficaci chiavi interpretative. L'autore fa inoltre emergere un mosaico culturale di grande interesse, spaziando in modo erudito lungo i secoli, gli eventi e i popoli di questo crocevia di religioni, imperi e identità: dalla Rus' di Kiev ai cosacchi ucraini, dalle contese tra russi, polacchi e turchi sino all'era postsovietica e al processo di allargamento ad est della NATO. Un testo che costituisce un *unicum* negli studi di storia delle relazioni internazionali, cruciale per addentrarsi non solo nelle vicende dell'Ucraina e della sua crisi con Mosca, ma anche per una più generale comprensione degli avvenimenti di quella periferia centro-orientale d'Europa che, come Giorgio Cella sottolinea, è stata nel corso della storia del Vecchio Continente troppe volte gravemente trascurata.

Massimo Ceresa-Gastaldo e Simone Lonati (a cura di), ***Profili di procedura penale europea*****, Milano,** ***Giuffrè*****, 2021**

Il diritto e il processo penale sono stati interessati per ultimi, tra i vari settori dell'ordinamento nazionale, dall'irrompere del diritto sovranazionale di matrice europea. Tuttavia, oggi ogni spazio giudiziario penale non può esimersi dal cercare una nuova sintonia con le prospettive europee. Una conoscenza approfondita dei diritti e delle garanzie attraverso cui si sviluppa il diritto processuale penale europeo si rivela quindi indispensabile per il giudice nazionale che è chiamato quotidianamente ad applicare le norme del proprio codice di procedura penale in maniera conforme ai principi europei nell'interpretazione fornita dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia. Così pure risulta uno strumento prezioso anche per l'avvocato, non solo durante il processo per sollecitare il rispetto delle norme codicistiche in linea con i diritti fondamentali, ma anche nella prospettiva, sempre più diffusa, di un ricorso alla Corte di Strasburgo dopo il passaggio in giudicato della sentenza.

L'obiettivo che ci si propone con questo volume è ambizioso: fornire una conoscenza organica e ragionata dei principi europei in tema di processo penale, non limitata alla loro affermazione astratta, ma estesa alla loro effettiva operatività e alla loro concreta incidenza sulla disciplina processuale penale italiana. Si avrà quindi modo di verificare se e quanto sia riscontrabile nella disciplina nazionale la corretta osservanza di ciò che è internazionalmente pattuito. L'individuazione di eventuali lacune o antinomie presenti tra l'ordinamento italiano e quanto imposto dall'Europa, permetterà infine di suggerire le necessarie modifiche interpretative o legislative per conseguire un pieno adeguamento del nostro sistema ai dettami di fonte europea.

Giovanni Criscuoli – Mario Serio, *Nuova introduzione allo studio del diritto inglese*, Milano, *Giuffrè*, 2021

La seconda edizione del volume, che segue la precedente del 2016, mantiene sostanzialmente inalterata la struttura del testo, dedicato alla descrizione dei principali caratteri costitutivi del diritto inglese, con particolare riguardo al sistema ed alla classificazione delle sue fonti. Di esse viene fornito il quadro storico generale, insieme alle necessarie indicazioni sull'evoluzione diacronica della singola figura in virtù degli orientamenti giurisprudenziali e della riflessione dottrinaria.

Il distacco della Gran Bretagna dal circuito dell'Unione europea ha imposto di aggiornare, rispetto alla precedente edizione, il tema della perdurante influenza del diritto comunitario su quello inglese. In questa prospettiva, si è tenuto conto di pronunce della *Supreme Court* intervenute, dopo il referendum del giugno 2016, sul complesso percorso legislativo e governativo che ha guidato la *Brexit*.

Un altro punto innovativo è consistito nella più analitica trattazione istituzionale di una delle più caratteristiche categorie del pensiero e della prassi del *common law* inglese. Si è, infatti, dedicato al trust uno spazio diverso ed ulteriore rispetto a quello, di prevalente natura storica, precedentemente assegnato, allo scopo di render manifeste vitalità ed attitudine applicativa dell'istituto a beneficio dei lettori. Qualche piccolo sfoltimento si è reso necessario per contenere l'opera in limiti quantitativi accettabili in funzione didattica e per un apprendimento agile ma non povero di argomenti impegnativi in una logica formativa evoluta, destinata ad arricchire, al di là dei confini nazionali, l'orizzonte conoscitivo soprattutto degli studenti e dei cultori del diritto comparato. Si è, infine, mantenuta la chiara distinzione delle parti redatte separatamente da ciascuno degli Autori, anche per rimarcare il periodo di relativa produzione.

Hans Kelsen, *Diritto e pace nelle relazioni internazionali*, Milano, *Giuffrè*, 2009

Il diritto è essenzialmente un ordinamento per la promozione della pace. Anche il diritto internazionale è un ordinamento di questo tipo? E se non lo è, qual è il modo per fare del diritto internazionale un ordinamento efficace per la promozione della pace?

Questi interrogativi costituiscono l'oggetto delle lezioni contenute nel testo. Si tratta di due problemi metodologicamente molto differenti: uno è teorico, l'altro è politico. Lo scopo del primo è comprendere la natura e analizzare la struttura del sistema di norme, attualmente vigente denominato diritto internazionale. Lo scopo del secondo è dar forma a una realtà giuridica, che dal punto di vista dell'ideale della pace possa considerarsi come un incremento rispetto allo stato attuale.

Antonella Marandola, *Cooperazione giudiziaria europea in materia penale*, Milano, *Giuffrè*, 2018

Il presente volume Cooperazione giudiziaria penale, a cura di Antonella Marandola, costituisce, grazie al contributo di autorevoli esperti della materia, un commentario organico sul complesso sistema della cooperazione giudiziaria – ampliatosi in particolare negli ultimi anni a seguito di rilevanti e copiosi interventi di novellazione – analizzando le disposizioni e i profili di rilievo in materia penale, attraverso commenti di agevole fruizione e di natura pratica, al contempo corredati da un solido impianto teorico-dottrinale.

I commenti tengono conto del copioso panorama normativo a livello europeo e nazionale, con peculiare approfondimento degli interventi di recepimento di strumenti legislativi dell'Unione europea esaminati alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale, tanto delle Corti europee quanto della Corte di Cassazione, con un peculiare approfondimento degli orientamenti delle Sezioni Unite.

Al fine di offrire al professionista e allo studioso uno strumento completo e indispensabile per la risoluzione del caso concreto e per orientarsi nel complesso panorama interpretativo, l'Opera presenta un impianto di natura sistematica:

- nella PARTE I COOPERAZIONE: "STRUMENTI TRADIZIONALI", sono commentate: *in primis*, le norme Libro XI del Codice di procedura penale come novellate dalla riforma operata dal d.lg. n. 149/2017, in materia di rapporti giurisdizionali con autorità straniere, suddivise in sezioni per argomento; a corredo del quadro normativo del codice di rito, sono poi analizzati i profili relativi al principio del *ne bis in idem* internazionale (*ne bis in idem* sostanziale e processuale) e al crimine organizzato transnazionale (l. n. 146/2006);

- nella PARTE II COOPERAZIONE GIUDIZIARIA E DI POLIZIA IN AMBITO EUROPEO, sono commentati i molteplici strumenti di rilievo in ambito europeo, come recepiti nel nostro ordinamento. Partendo dall'analisi dell'Assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'UE, contenuta nella Convenzione di Bruxelles del 2000, come attuata con il d.lg. n. 52/2017, si prosegue poi con l'esame puntuale delle norme costituenti il panorama legislativo in tema di: mandato di arresto europeo; ordine di protezione europeo; prevenzione e risoluzione dei conflitti di giurisdizione in materia penale; confisca; scambio di informazioni e di *intelligence*, squadre investigative comuni; rafforzamento dei diritti processuali nel mutuo riconoscimento delle decisioni in *absentia*; reciproco riconoscimento (alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale; decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare; delle decisioni sulle sanzioni pecuniarie); casellario giudiziario; ordine europeo di indagine penale;

- nella PARTE III RETE GIUDIZIARIA EUROPEA, che chiude l'opera, si offre una panoramica sugli organi sovranazionali che presiedono alla cooperazione giudiziaria, analizzando le norme di riferimento. Nello specifico, OLAF, *Eurojust* e nuova Procura europea (EPPO), prevista dal recente regolamento (UE) 2017/1939. L'Opera permette dunque al professionista di orientarsi compiutamente nella materia, muovendo dalla nuova disciplina processuale, confrontata con quella prevista dalle norme previgenti, alla luce dell'interpretazione pratica che si è sedimentata e individuando quelle soluzioni pratiche che mantengono ancora una loro validità, e quindi addentrandosi nei nuovi orientamenti scaturenti dalle novellazioni introdotte dai recenti interventi normativi settoriali di recepimento degli strumenti sovranazionali, analizzati in modo approfondito e inquadrati nel sistema normativo complessivo.

Andrea Monti (a cura di), *Cybercrime e responsabilità da reato degli enti*, Milano, *Giuffrè*, 2022

Questo libro è uno strumento di lavoro per chi già opera nel settore della *compliance* aziendale nonché di studio per chi vuole approfondire il tema complesso della gestione dei reati informatici in un ecosistema 231.

Responsabili affari legali, componenti di organismi di vigilanza e giuristi, ma anche data *protection officere* consulenti di direzione d'impresa troveranno in questo volume un importante supporto per compiere scelte operative consapevoli ed efficaci.

Gli autori di questo lavoro, provenienti dall'accademia, dalla giurisdizione, dal foro e da realtà aziendali che operano nel settore delle infrastrutture critiche hanno creato un'opera che ha nell'approccio multidisciplinare il proprio punto di forza. In questo modo è stato possibile bilanciare efficacemente l'inquadramento teorico dei differenti temi trattati – non ultimo, il rapporto fra modello organizzativo 231 e GDPR - e le loro implicazioni operative, grazie anche all'analisi di casi di studio.

Tito Lucrezio Rizzo, *Alle fonti dell'etica. Religione, diritto, politica, scienza, economia*, Roma, *H.E. – Herald Editore*, 2021

Un saggio di Karol Wojtyla, pubblicato per la prima volta in polacco nel 1969 e in seguito rieditato e tradotto, porta il significativo titolo di "Persona e atto", con l'intento di esaminare in profondità il legame importante tra i due termini: da una parte, l'atto «rivela» la persona e ne fornisce, per così dire, una certa possibilità di conoscenza; dall'altra, l'atto «realizza» la persona, la quale traduce nel suo agire il proprio «essere», le proprie convinzioni e scelte, e, al contempo, ha la possibilità di «divenire», di crescere, di cambiare, di diventare o meno migliore attraverso la bontà dei suoi atti.

Se è vero che «l'etica è il comune denominatore di ogni forma dell'agire e del pensiero umano» – come scrive l'autore del Libro "Alle fonti dell'etica" – è vero che ogni domanda sulla stessa etica nasconde, e manifesta, una domanda essenziale, alla quale non ci si può in nessun caso sottrarre: la domanda sull'uomo, sulla persona umana.

Si tratta della domanda più delicata ed entusiasmante che abbia mai attraversato la storia del pensiero, la riflessione dei filosofi, la meditazione delle religioni, la ricerca di ogni creatura, anche dei giovani e dei bambini. Una domanda che porta la riflessione a livelli di profondità e onestà intellettuale, come pure di umiltà e semplicità, ma che non tollera riduzionismi e superficialità.

La crisi dell'etica, di cui oggi spesso si parla, è la crisi di questa domanda, che genera, e giustifica, azioni pericolosamente vuote di valori e, non di rado, lesive del valore dell'essere umano, della vita umana. Un esempio eloquente è il fenomeno della corruzione, più volte indicato da Papa Francesco come una sorta di punto di non ritorno e di cui il nostro testo denuncia il dilagare, aggiungendo come, forse anche per tale ragione, tante discipline, nonché tanti ambiti del mondo politico, sociale, militare, abbiano in questi ultimi anni avvertito il bisogno di darsi dei "Codici", a tutela del bene pubblico e dei singoli cittadini. E il bene non è un concetto teorico, e come tale relativizzabile, ma ha bisogno di misurarsi sul valore oggettivo e sulla centralità della persona umana, di ogni persona umana, quali che siano le fasi e le condizioni della sua vita.

Ecco che la domanda sull'etica invoca, anzitutto, la riflessione seria sull'antropologia, chiedendo di guardare alla persona umana nella sua integralità di corpo, spirito, mente e psiche; nella sua unicità insostituibile, scritta già dal primo istante nel DNA di ogni cellula; nella sua apertura alla relazione e alla trascendenza, nella sua vocazione all'amore e nel suo anelito a quella libertà che mai può travalicare i limiti della libertà altrui né della verità, che la precede e deve illuminarne il giudizio di coscienza.

L'etica, infatti, suppone la verità; una verità non creata dall'uomo, non subordinata a interessi e preferenze individuali, non appannaggio dei potenti o dell'opinione delle maggioranze, ma da cercare, attentamente e umilmente, nella legge morale naturale, universale e immutabile, che esprime la dignità della persona e ne definisce diritti e doveri, ispirando norme di comportamento e leggi civili.

Sempre più spesso, tuttavia, le stesse leggi civili vengono formulate esclusivamente in base a rivendicazioni di diritti, dimenticando i doveri e le responsabilità e diventando, inevitabilmente, affermazione del volere dei più forti; e sempre più spesso, nel nostro tempo, l'agire umano diventa luogo di espressione dell'emotività dell'individuo e dei suoi bisogni assolutizzati, quando non della sua istintività… Si crea così, potremmo dire, la possibilità di uno scollamento tra persona e atto per cui, nell'atto, la persona non si manifesta e non si realizza nella sua integralità e bellezza ma traduce una parzialità che la penalizza, frutto del materialismo, dell'edonismo, dell'individualismo e del relativismo imperanti.

Come uscire da questa sorta di circolo vizioso, da un problema apparentemente irrisolvibile? Occorre riattivare il pensiero, la capacità di pensare, stimolando, soprattutto nelle nuove generazioni, un'attitudine critica in grado di interrogarsi, a partire dalla ricerca del bene della

persona umana, circa l'eticità di ogni scelta, sia essa operata nei campi della cultura, della scienza, della politica, della religione… Occorre risvegliare la cura dell'introspezione, indispensabile per ascoltare la voce della coscienza, rintracciandovi la ragione profonda delle proprie decisioni…

Occorre richiamare al senso di responsabilità, a cui la libertà conduce, per non dimenticare come ogni azione, anche quella relativa alla sfera privata della vita, abbia sempre una ricaduta non solo sul vissuto personale ma sull'intera comunità umana.

La domanda sull'etica diventa, pertanto, domanda sociale e culturale e va continuamente riproposta, nei diversi settori della vita: è lo scopo e il valore del lavoro svolto in queste pagine.

E la domanda sull'etica diventa, alla fine, una domanda educativa, nel senso etimologico più puro: esige di non infondere, magari anche forzatamente, le proprie convinzioni sulle coscienze altrui ma di aiutare l'uomo a tirar fuori la legge scritta nel proprio cuore. Legge che nessuno si può dare da solo ma che ogni creatura umana riceve e nella quale – lo sappia o no – può attingere luce e forza per fare, dei propri atti, un luogo di manifestazione della propria dignità e bellezza, una strada di realizzazione di se stessa e della propria vocazione all'amore, ritrovando così, "alle fonti dell'etica", la sorgente da cui scaturisce il senso della vita e la felicità umana.

Santo Marcianò
Arcivescovo Ordinario Militare per l'Italia

Tito Lucrezio Rizzo, *Ritratti dei Presidenti della Repubblica Italiana*, Roma, *NEU – Nuova Editrice Universitaria*, 2019

La pubblicazione, momento di sintesi di precedenti studi, conferenze, ricerche archivistiche e dottrinali, è rivolta al vasto pubblico che - oggi più che mai - segue con partecipe attenzione il ruolo arbitrale esercitato del Capo dello Stato. Nel corso degli oltre 70 anni dalla nascita della Repubblica, gli inquilini del Colle si sono trovati a dover interpretare la loro funzione in maniera sempre più incisiva e determinante per garantire la stabilità del c.d. "Sistema Paese", giovando all'immagine dell'Italia in ambito comunitario, come in quello mondiale. Le attribuzioni presidenziali, costituzionalmente scolpite come raccordi moralmente autorevoli fra i tre Poteri dello Stato (Legislativo, Esecutivo, Giudiziario), si sono venute ad ampliare nel tempo attraverso le c.d. "esternazioni", volte ad evitare la paralisi del Parlamento innanzi all'accresciuta dialettica dello scontro prevalente nei Partiti. Ciò senza tralasciare che oggi anche il silenzio ha una sua significante eloquenza.

Ubertis Giulio e Francesco Viganò, *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Torino, *Giappichelli*, 2022

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo sono oggi sempre più avvertite come parti integranti del diritto che il giudice penale e quello della prevenzione sono chiamati quotidianamente ad applicare, nella loro veste di "primi garanti" dei diritti convenzionali. Dal punto di vista dell'avvocato, d'altra parte, la Convenzione e la sua interpretazione possono oggi rivelarsi strumenti preziosi durante il procedimento penale, per sollecitare il superamento di prassi interpretative consolidate e/o la formulazione di questioni di legittimità costituzionale. Questa nuova edizione del volume illustra in maniera sistematica la giurisprudenza della Corte relativa alle disposizioni convenzionali rilevanti in ambito penale, tenendo conto delle importanti novità intervenute dal 2016 a oggi.

Chiuso in redazione

nel mese di maggio 2022

MINISTERO DELLA DIFESA

Giustizia Militare

Rassegna della Giustizia Militare